

Cooperação ou dominação? A política externa do governo Lula para a África

MAURÍCIO GURJÃO BEZERRA HELENO
MÔNICA DIAS MARTINS

Resumo

A política externa do governo Lula (2003-2010) para a África apresenta duas facetas: uma cooperativa, materializada em iniciativas como a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e programas de transferência de conhecimentos; outra dominante, revelada pelo interesse do Brasil em expandir sua liderança política e pela ação predatória de empresas brasileiras nos países africanos. Este trabalho conclui que esta dualidade da atuação diplomática reflete, além dos limites estruturais para a cooperação internacional, as contradições existentes na sociedade brasileira.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Governo Lula; Cooperação Internacional; Unilab.



Cooperation or
domination? Lula's
government foreign policy
towards Africa

Abstract

The foreign policy of Lula's government (2003-2010) towards Africa presents two façades: one cooperative, materialized on initiatives like Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) and programs of knowledge transference; another dominant, revealed by Brazil interest in expanding its political leadership and the predatory activities of Brazilian companies in African countries.

This work concludes that this duality of diplomatic actions exposes, besides the structural limits to international cooperation, the existing contradictions of Brazilian society.

MAURÍCIO GURJÃO BEZERRA HELENO

Mestre em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará.
mauriciogurjao@gmail.com

MÔNICA DIAS MARTINS

Professora do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará e coordenadora do Observatório das Nacionalidades.
maricotam.martins@gmail.com

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Lula's Government; International Cooperation; Unilab.

RECEBIDO EM 26 DE ABRIL DE 2014

APROVADO EM 29 DE MAIO DE 2014

1 INTRODUÇÃO

Ao se analisar política externa, é preciso ter em mente as diversas estratificações que atravessam o Estado nacional, sendo inviável enxergá-lo como um ente monolítico, uniforme, guiado por lideranças descoladas do ambiente doméstico. Grupos sociais pressionam o governo a satisfazer seus interesses, ao passo que este busca atender, por meio da sua política externa, as demandas internas, muitas vezes conflitantes entre si.

O conceito de *interesse nacional*, frequentemente utilizado por políticos e diplomatas a fim de justificar e legitimar tomadas de decisão na arena internacional, é bastante limitado e pouco satisfatório para a pesquisa acadêmica.

Gramsci, ao indagar (1968, p. 44): “(a)s relações internacionais precedem ou seguem (logicamente) as relações sociais fundamentais?”, deu como resposta: “seguem, é indubitável. Toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações [...] no campo internacional [...]”. Essa pista metodológica indica que a categoria gramsciana de *Estado Ampliado* é a mais adequada aos propósitos desta investigação, na medida em que o Estado não se restringe à sua burocracia, abarcando também sua base social – composta por “todas as instituições que (ajudam) a criar nas pessoas certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica” (COX, 2007, p. 104).

Como afirma Gramsci, mudanças nas relações internacionais normalmente são precedidas de transformações nas sociedades nacionais. Para ele (1968, p. 75), no Ocidente, o Estado é apenas uma “trincheira avançada” à frente da sociedade civil, esta metaforizada pelo autor na forma de uma série de “casamatas”. Essa série de “casamatas” se organiza de acordo com a luta por hegemonia em cada sociedade.¹ Para Cox (2007, p. 118) “uma hegemonia mundial é, em seus primórdios, uma expansão para o exterior da hegemonia interna (nacional) estabelecida por uma classe social

1 Para Gramsci (1968, p. 50), o “grupo dominante coordena-se concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados” administrando “uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis entre interesses do grupo fundamental e os interesses do grupo subordinado [...]”.

dominante". O sistema internacional se constitui pela correlação de forças entre hegemonias nacionais, amparadas por um modo de produção dominante que se expande globalmente, unindo e confrontando classes sociais de diversos países.

A política externa de um país reflete a busca pela hegemonia doméstica, a qual projeta seu poder além das suas fronteiras nacionais. De acordo com a observação de Visentini (2013, p. X), "os rumos e as decisões da política externa não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco".

O Brasil ambiciona aprofundar sua inserção internacional por meio da sua crescente presença política, diplomática e econômica no continente africano. Daí nosso interesse em pesquisar a política externa do governo Lula, cuja orientação pôs a África num lócus estratégico de grande importância. Durante seu governo, o eixo da política internacional brasileira deslocou-se parcialmente em direção ao hemisfério Sul. Sem abandonar os tradicionais aliados, o Brasil buscou ampliar seu leque de parcerias, voltando-se com maior ênfase para países africanos, asiáticos e latino-americanos.

Igualmente, vê-se a intensificação da presença dos demais BRICS em solo africano, medida sobretudo pelo volume de investimentos externos diretos (IED) no continente (OURIQUES; LUI, 2012).² O crescimento econômico chinês e indiano³ dos últimos anos, com o conseqüente aumento de demanda energética, os impeliu a buscar fornecedores de matérias-primas fora do instável Oriente Médio, oferecendo em troca projetos de desenvolvimento em várias áreas. No âmbito militar, Rússia e China foram os

2 Segundo Ouriques e Lui (2012, p. 22), "o IED chinês nos países africanos atingiu o seu pico em 2008, com US\$ 72 bilhões, um valor cinco vezes maior do que o registrado no ano 2000. O crescimento do IED até 2008 foi suportado pela alta dos preços das matérias-primas, particularmente o petróleo, que desencadeou uma grande expansão nos investimentos dirigidos aos países produtores de petróleo." Entre os países exportadores desta matéria-prima, os maiores recebedores de investimento chinês foram Angola, Nigéria, Líbia e Argélia.

3 Conforme Penha (2011, p. 213), "a Índia é um ator histórico na África, graças à diáspora indiana, sobretudo na África Oriental e Austral. Rajiv Gandhi [...] morou boa parte de sua vida na África do Sul, onde existe uma comunidade de cerca de 1 milhão de indianos."

maiores exportadores de armas para o continente entre os anos de 1996 e 2003. Segundo Penha (2011, p. 212), “a postura chinesa de não impor condicionamentos políticos em troca de investimentos [...] é um fator que pesa na escolha da China como parceira de negócios pelos países africanos.”

Em relação à África, a diplomacia brasileira apresenta duas facetas: uma cooperativa, materializada em diversos programas de transferência de conhecimentos, e outra dominadora, revelada pelo interesse brasileiro em expandir sua influência política e pela ação predatória de empresas brasileiras em países africanos. Diante de uma aparente contradição (cooperação e dominação), analisamos a política externa do governo Lula.

2 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA PARA A ÁFRICA

Foi no contexto de crescimento global e de oportunidades que o governo Lula intensificou a presença brasileira na África, movido por uma nova proposta de inserção internacional do Brasil. Assim, a primeira palavra do seu discurso de posse foi “mudança” (SILVA, 2003, p. 27); não apenas no plano interno, mas também no externo. A base social que o levou à vitória constituiu-se, segundo o próprio, pela aliança entre trabalho e capital, supostamente capaz de viabilizar as várias reformas demandadas pela sociedade: previdenciária, tributária, política, trabalhista e agrária, as quais, no entanto, não foram realizadas, salvo em caráter parcial (SILVA, 2003, p. 34, 35).

Em seu estudo, Visentini (2013, p. 111) apontou a existência de um amplo leque de sustentação do governo Lula, ancorado nas

bases sindicais do PT, segmentos da classe média, castigados pelo modelo econômico, setores das Forças Armadas, do Estado e políticos nacionalistas, além de empresários interessados em um mercado interno forte.

Já Antunes (2011, p. 128-131) enfatizou o amplo acordo promovido pelo PT, abarcando também setores do centro e da direita, configurando um programa policlassista de governo. Ele

mencionou a *Carta ao povo brasileiro*,⁴ na qual Lula se compromete com o superávit primário, o rigor fiscal, o respeito aos contratos e a confiança dos investidores. Em seu mandato, ampliou o programa Bolsa Família, beneficiando mais de 12 milhões de famílias pobres, dos setores mais pauperizados da população brasileira, e aumentou consideravelmente o salário mínimo, atendendo demanda histórica do movimento sindical.

Segundo Emir Sader (2011, p. 125), a vitória eleitoral de Lula ocorreu sob o manto da hegemonia neoliberal, no Brasil e na América Latina, que forçosamente o levou a integrar à sua base de apoio setores conquistados pelo tom mais moderado da sua campanha (majoritariamente a classe média). Ele tomou emprestada ainda a seguinte frase de Perry Anderson: “Quando a esquerda finalmente chegou ao governo, tinha perdido a batalha das ideias.”

Sader (2011, p. 126, 127) definiu o governo Lula como pós-neoliberal, em virtude da sua capacidade em superar a recessão herdada mediante políticas de distribuição de renda e valorização do salário mínimo, responsáveis pela redução da desigualdade social no Brasil, alinhada a uma política externa voltada para o crescimento econômico e a integração regional. Porém, há três elementos estruturais ainda não superados:

[...] o monopólio do dinheiro, por meio da hegemonia do capital financeiro, movido pela taxa de juros mais alta do mundo; o monopólio da terra, por meio do peso determinante dos agrogócios no campo brasileiro; e o monopólio da palavra e da imagem, por meio do peso da mídia privada.

4 Carta de compromissos escrita em 22 de junho de 2002, antes das eleições, na qual o candidato Lula postula a mudança do modelo econômico do governo anterior, assumindo a tarefa de promover o crescimento econômico e ampliar o mercado interno, sob o cânone da justiça social. Segundo ele (2002, p. 4): “Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social.” Ver em: <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

Ao eleger o combate à fome como prioridade do seu governo, Lula buscou alçar-se a um patamar suprapartidário, acima das disputas sociais. Assim ele o disse: “Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do País. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia” (SILVA, 2003, p. 31, 32).

Conforme Perry Anderson (2011, p. 11):

For, far from doing any harm to the propertied (or credentialed), this was a government that greatly benefited them. *Never has capital so prospered as under Lula.* [...] Social transfers have doubled since 1980s, but payment on the public debt trebled. Outlays on Bolsa Familia totalled a mere 0.5 per cent of GDP. Rentier incomes from the public debt took a massive 6-7 per cent (Destaque nosso).

Em síntese, o governo Lula seguiu em meio ao crescimento da economia global, o que lhe permitiu acomodar em seu seio diversos segmentos sociais, ainda que de maneira desigual. Sem que os fundamentos econômicos do país fossem alterados, o capital prosperou consideravelmente, enquanto os investimentos sociais ocuparam maior fatia orçamentária. A tônica da sua política externa também foi conciliatória, com vistas a atender demandas de vários setores da sociedade, ampliando o raio de alcance da diplomacia brasileira, porém sem confrontar diretamente os centros de poder global. Para entendê-la satisfatoriamente, julgo necessário analisar o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro – sua lógica capitalista de poder – cujas raízes remetem ao período ditatorial. Trata-se de compreender como a hegemonia nacional, no Brasil, se expande para o exterior.

Para Francisco de Oliveira (2003), o incremento das exportações de matérias-primas espelha o quadro estrutural da inserção internacional brasileira após a última onda de transformações tecnológicas: o deslocamento da acumulação de capital da manufatura para as transações financeiras e para a extração de recursos naturais.⁵

5 Aquilo que Sader (2011, p. 127) chamou de monopólio do dinheiro e da terra.

Os dados confirmam o papel declinante da indústria no tocante à economia nacional: 13,3% de participação no PIB em 2012, a menor taxa desde 1955. Em 2004, a taxa era de 19,2% (FIESP, 2013). Perry Anderson (2011, p. 18) acrescenta: “Between 2002 and 2009, the share of manufactures in Brazilian exports dropped from 55 to 44 per cent, while the share of raw materials soared from 28 to 41 per cent.”

A elevação de preços das *commodities* e a escalada do crescimento econômico chinês e indiano incentivaram a ampliação do setor primário na composição do PIB brasileiro, ao passo que a concorrência com os produtos manufaturados chineses, consideravelmente mais baratos, pressionou negativamente a indústria nacional. Tais elementos repercutem na política externa brasileira na medida em que os setores agropecuário e extrativista, cada vez mais hegemônicos, expandem seus interesses.

Com a crise financeira de 2008, investidores (e especuladores) voltaram-se para a compra de terras, vista como um ativo seguro num momento de instabilidade, fazendo com que ela superasse investimentos tradicionais como o ouro e o dólar. Essa corrida de capitais internacionais ficou conhecida como *land grab* e tem como palco países na Ásia, América Latina e, sobretudo, África, despertando a preocupação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e ameaçando a soberania das nações afetadas, haja vista a interferência crescente dessas forças em assuntos internos (NOGUEIRA, 2013).⁶

Somado a isso, o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro envolve a construção e o financiamento de grandes obras na região Amazônica, sobretudo usinas hidrelétricas, termelétricas e refinarias, a fim de fornecer logística adequada à atuação de companhias mineradoras. A maior dessas obras, a usina

6 Segundo Nogueira (2013, p. 20), em 1995, o Congresso Nacional brasileiro alterou um artigo da Constituição que restringia a ação de empresas de capital estrangeiro no campo, fazendo com que a participação do capital internacional no agronegócio brasileiro pulasse de 16% em 1995 para 57% em 2005. Porém, “desde 2010, empresas estrangeiras, ou brasileiras com maioria do capital estrangeiro, não podem possuir mais de 5 mil hectares. A soma das áreas não deve exceder 25% do município.”

hidrelétrica de Belo Monte (Pará), conta com financiamento de R\$ 25 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e é alvo de diversas ações trabalhistas e ambientais na Justiça (FONSECA; MOTA, 2013). Diante da precariedade dos canais de diálogo com o Estado e as constantes violações de direitos, os povos indígenas tiveram de recorrer à ação direta – manifestações no Congresso Nacional, ocupação de áreas de construção, bloqueio de estradas e greves de fome (WATSON, 2013).

O modelo de desenvolvimento brasileiro inclui igualmente a promoção de empresas “campeãs nacionais” – termo renegado pelo presidente do BNDES, Luciano Coutinho (2013, p. 3), o qual prefere definir a política da instituição em termos de “promoção da competitividade de grandes empresas de expressão internacional”. Segundo ele, essa estratégia já se esgotou, em razão do limitado número de setores com potencial de projeção, restritos a *commodities* e algumas *pseudocommodities* – petroquímica, celulose, frigoríficos, parte da siderurgia, suco de laranja e cimento.

Vale, Odebrecht,⁷ Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e Petrobrás, incentivadas por empréstimos do BNDES (VIGNA, 2013), são as principais empresas brasileiras na África em termos de volume de vendas e investimentos (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011), embora recebam críticas em face de problemas sociais e ambientais gerados por sua atuação. A Vale foi alvo de denúncias em Moçambique, onde milhares de pessoas teriam sido desalojadas em virtude da atuação da empresa, sem prévia consulta e sem indenização (BOND, 2013). Alega-se, ainda, desrespeito

7 Segundo Vigna (2013), a Odebrecht opera em Angola desde 1980 e gozava de grande prestígio junto ao presidente José Eduardo dos Santos e seus generais. Hoje a empresa desenvolve no país o projeto Biocom, para produção de biocombustíveis a partir de cana-de-açúcar, em parceria com as companhias Sonangol e DAMER.

a direitos trabalhistas, fruto de precárias condições de trabalho, alimentação e alojamento.⁸

Até aqui, foi possível verificar, no âmbito da lógica capitalista de poder no Brasil, a presença de uma classe hegemônica que alia atividades industriais e extrativistas com raízes tanto urbanas quanto rurais. Esse segmento vivenciou um processo de acumulação de capital acentuado durante o governo Lula, contando com o apoio de instituições públicas de financiamento e isenções fiscais. Tal processo foi concomitante à expansão de empresas “campeãs nacionais” no exterior, destacadamente a África. Tomando didaticamente a política externa brasileira como uma moeda de duas faces, apresentamos, até o momento, sua lógica capitalista, seus fluxos econômicos, muitas vezes ignorados nos estudos governamentais. Porém, a análise somente estará completa quando a outra face for examinada – a lógica territorialista – a estratégia do Estado brasileiro destinada a estreitar as relações com os Estados africanos, aprofundar a presença internacional do Brasil e facilitar a expansão do capital nacional.

Um dos marcos iniciais da atuação do Itamaraty sob o governo Lula foi a estruturação de uma coalizão de países emergentes exportadores de bens primários (G-20), na reunião preparatória para o encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cancun, destinada a combater o protecionismo dos países ricos e a reduzir as barreiras ao comércio de produtos agrícolas. Como enfatiza Visentini (2013), a liberalização desse setor foi e continua sendo uma das prioridades da diplomacia nacional, em consonância com os interesses do setor agropecuário. Referida iniciativa contribuiu para aproximar o Brasil dos países africanos.

Em sua posse, o ministro Celso Amorim criticou a volatilidade dos fluxos financeiros e o protecionismo dos países ricos, ressaltando a importância das exportações e da busca por tecnologias e investimentos produtivos. Para tanto, seria necessário

8 O I Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, realizado em abril de 2010, no Rio de Janeiro, levou à formação de uma rede internacional. Ver Dossiê dos impactos e das violações da Vale no mundo. Disponível em: <http://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie_versaoweb.pdf>. Acesso em: 1º set. 2012.

um pragmatismo capaz de articular o Brasil às nações que com ele compartilhassem interesses e preocupações (AMORIM, 2003). Esse pragmatismo passou pela construção de uma rede de países destinada a reivindicar, sem deslegitimar, as instituições internacionais estabelecidas, as pautas comuns aos países do Sul.

Ponto-chave para a política externa brasileira foi a criação do Plano Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovados pelo Congresso Nacional em 2005 e 2008, respectivamente. Neles, está prevista a integração entre ações diplomáticas, de defesa e de desenvolvimento econômico, associadas ao conceito de “entorno estratégico”, região onde o Brasil pretende, prioritariamente, irradiar sua influência e liderança, que inclui América do Sul, Antártida, Bacia do Atlântico Sul e África Subsaariana. Nesta última, a ênfase recai sobre a África do Sul, Nigéria, Namíbia e Comunidade de Língua Portuguesa (FIORI, 2013). Esse dado contribui para entender a expansão brasileira rumo à África e como ela foi articulada em várias áreas, inclusive no segmento educacional, por meio da Unilab.

Durante sua gestão, o Brasil incorporou à sua agenda diversos programas de cooperação internacional, alçando o posto de provedor de ajuda externa, somado ao seu histórico recente de mero recebedor. Segundo Rossi (2011, p. 1): “Entre 2005 e 2009, o Brasil recebeu US\$ 1,48 bilhão. No mesmo período, doou US\$ 1,88 bilhão – uma diferença de US\$ 400 milhões em relação ao que recebeu.”

Porém, o grande trunfo da política brasileira de cooperação com os países africanos diz respeito à transferência de conhecimentos. Conforme documento do Banco Mundial/IPEA (2011, p. 40), “metade da cooperação técnica brasileira realiza-se nas áreas de agricultura, saúde e educação”. As demais áreas abrangem capacitação profissionalizante, meio ambiente, energia, programas de transferência de renda, dentre outras. O relatório menciona, ainda, a colaboração da Embrapa no âmbito da inovação e difusão tecnológica, a participação do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) no segmento de capacitação técnica industrial e as atividades da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) voltadas para a medicina tropical e para a construção de um laboratório, em

Moçambique, destinado à produção de medicamentos genéricos contra o vírus HIV.

A promoção de políticas de cooperação internacional pelo Brasil revela um dado mais profundo: a construção da hegemonia brasileira no seu entorno estratégico.⁹ Elas possuem, assevera Silva (2008, p. 145), funcionamento semelhante ao que Marcel Mauss chamou de “dádiva”, estruturada sobre três obrigações sociais: dar, receber e retribuir. Em cada uma dessas fases, os processos de troca, inclusive entre nações, produzem “objetos do espírito” dotados de grande força moral, que retornam aos seus lugares de origem ao final.

Na arena internacional, os diversos doadores/competidores duelam pela preferência dos países africanos. Cada país escolhe uma ou mais áreas específicas de atuação, a fim de aprofundar e individualizar suas políticas de cooperação e expressar uma imagem positiva de si mesmo ao parceiro. Para Silva (2008, p. 164), “(e)ssa ‘especialização da dádiva’ remete, de algum modo, a ideologias nacionais. Vinculada a narrativas de formação nacional, a especialização da dádiva de um país expressa a imagem e os interesses que ele busca.”

É nesse quadro que destacamos a existência da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, concebida num amplo e coordenado esforço de projeção e de integração do Brasil com seus parceiros estratégicos.

3 A UNILAB ENTRE AVANÇOS E OBSTÁCULOS

A criação da Unilab, instituição acadêmica de matriz internacional, concebida à base da cooperação, contribui para aprofundar esses laços, além de oferecer um rico laboratório para a compreensão das relações do Brasil com os países africanos de língua oficial portuguesa. A escolha de Redenção como sede da

9 Ainda que a diplomacia brasileira rejeite esse dado, a construção de uma hegemonia não se dá inteiramente por atos de vontade, ela é resultado de relações de poder, conforme já discutido. Assim, mesmo que o Brasil não “queira” ser hegemônico, ele o será na medida em que projetar externamente seu poder econômico, militar e ideológico sobre sua área de influência.

instituição, município onde 116 homens e mulheres foram libertos oficialmente da escravidão em 1883, denota a dimensão simbólica desse projeto.

Em outubro de 2008, foi instalada, pelo Ministério da Educação (MEC), a Comissão de Implantação da Unilab, formada por professores universitários, funcionários de ministérios e membros de organizações internacionais e da sociedade civil. A presidência da comissão coube a Paulo Speller, ex-reitor da Universidade Federal do Mato Grosso (UNILAB, 2013a).

No dia 20 de julho de 2010, o presidente Lula sancionou a Lei nº 12.289, criando a segunda universidade federal do Estado do Ceará e estabelecendo sua missão e seus objetivos (UNILAB, 2013a, p. 60).

Art. 2º A Unilab terá como objetivo **ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas de conhecimento e promover a extensão universitária**, tendo como missão institucional específica formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, especialmente os países africanos, bem como promover o desenvolvimento regional e o intercâmbio cultural, científico e educacional (Destaque nosso).

Em 25 de maio de 2011, dia da África, a Unilab iniciou suas atividades com uma aula inaugural, proferida pelo então ministro da Educação, Fernando Haddad. Àquele momento, a universidade contava com 180 estudantes matriculados, sendo 141 brasileiros e 39 estrangeiros (cerca de 20% do total), dezesseis professores efetivos e cinco visitantes, distribuídos nos 5 cursos previstos para o primeiro ano (UNILAB, 2013a).

A despeito das dificuldades iniciais, a Unilab conseguiu estruturar a contento suas atividades: finalizou a reforma do *campus* da Liberdade, construiu os *campi* dos Palmares e de São Francisco do Conde, contratou professores, servidores, promovendo novos processos seletivos de estudantes. Hoje a universidade conta com 1.352 alunos, dos quais 1.053 são brasileiros e 299 estrangeiros (71 de Timor Leste e 228 de países africanos: Angola – 26; Cabo Verde – 39; Guiné-Bissau – 135; Moçambique – 5; São Tomé e Príncipe: 23). Em termos proporcionais, 22% do seu alunado possuem origem

estrangeira (16% africanos), contra aproximadamente 21% em sua inauguração (UNILAB, 2013c).

Contudo, o modelo de integração pensado para a Unilab não se restringe à formação de recursos humanos, inclui também o intercâmbio cultural. Assim, o “caldo” de diversidade contribui para tornar a Unilab uma universidade distinta das demais. Como pude ver, em minhas visitas à instituição, muitos alunos passam a maior parte do seu tempo na própria universidade, seja na biblioteca, nas salas de aula ou nos espaços de convivência. O Restaurante Universitário, que serve almoço e jantar, torna-se um formigueiro humano a cada momento em que abre as portas. Em suas mesas, pessoas de várias nacionalidades compartilham refeições, conversas e sorrisos. Situação semelhante acontece nos corredores, onde diferenças de nacionalidade não parecem oferecer barreiras. Julimar Trajano, aluno brasileiro no curso de Administração Pública (4º trimestre), fala que “talvez até não haja integração entre Estados, mas, aqui na Unilab, há, sem dúvida, integração entre povos”.

Conforme observado, o interesse dos países parceiros em integrar a Unilab varia consideravelmente. A disparidade numérica entre os estudantes de nacionalidades diversas sinaliza os contrastes, ainda que não explique tudo por si. Por exemplo, o elevado número de estudantes da Guiné-Bissau na Unilab (135) parece indicar mais a situação interna do país, marcada por instabilidade política e econômica, do que o grau de cooperação com o Brasil.

Já Timor Leste, por meio da sua Universidade Nacional, possui acordo de cooperação com a Unilab, o que lhe confere fatia elevada do total de graduandos estrangeiros (71). Angola, embora não tenha enviado tantos alunos (26), acompanha de perto o desempenho destes. Ademais, o fato de a maioria dos angolanos cursarem Ciências da Natureza e Matemática – doze alunos de dezenove em 2012 (UNILAB, 2013b) – é resultado da ação do seu governo na escolha dos cursos.

No tocante à conclusão dos cursos, o documento de diretrizes da Unilab (2010, p. 10, 11) prevê:

No caso dos estudantes estrangeiros, haverá forte apoio dos Estados parceiros e sua formação em Redenção poderá ser completada em instituições dos seus países de origem, sendo diplomados conjuntamente por estas e pela UNILAB, **obtendo dupla titulação**. Os estudantes residentes no Brasil, por sua vez, terão formação e serão titulados nos *campi* da UNILAB, **podendo complementar estudos por meio de oportunidades de mobilidade acadêmica com universidades parceiras em África, Ásia e Europa** (Destaque nosso).

Um ponto a ressaltar é o papel da Unilab inerente à “fuga de cérebros” na África, percebida como um dos grandes empecilhos ao desenvolvimento do continente. Por mais indefinidas que estejam as políticas de mobilidade, o simples fato de enviar de volta os estudantes aos respectivos países de origem já aponta positivamente para o enfrentamento do problema.

Sintetizando os aspectos positivos da Unilab, podemos citar o olhar para a África, resgatando a herança histórica e cultural dos nossos antepassados negros; a promoção da integração, sobretudo entre povos, que passam diariamente a conviver e aprender com as diferenças; a oferta de oportunidades de estudo para jovens africanos e a ênfase no retorno ao país de origem, mitigando os efeitos da “fuga de cérebros” de pessoal qualificado.

Ao mesmo tempo, a Unilab reproduz assimetrias também verificáveis na política externa brasileira em relação ao continente africano. Questionamos o próprio conceito de cooperação, tido como mecanismo conjunto de coordenação de políticas, em que atores racionais ajustam seus comportamentos de acordo com seus interesses. Esse peca pelo excesso de abstração e racionalismo. Todavia, os atores (Estados nacionais) nunca estão em patamar real de igualdade, no qual poderiam tomar decisões perfeitamente racionais. Sempre haverá preponderância de uma parte sobre a outra, o que relativiza a ideia de “mecanismo conjunto”, porquanto não há equilíbrio perfeito. Assim, a cooperação adquire, muitas vezes, uma via de “mão única”, como no caso brasileiro com a África e no da Unilab, em específico. Utilizo o termo “mão única” para indicar o viés de “transferência de conhecimentos” adotado pela Unilab.

A Unilab funciona como “dádiva” brasileira: foi criada sob o pressuposto de uma dívida histórica com o continente africano

(obrigação de “dar”), com vistas a formar a imagem de país solidário, acolhedor e parceiro, para, ao fim, ter de volta para si o “objeto do espírito” em forma de apoio político.

A “retribuição” da dádiva vem na forma de apoio ao Brasil nos fóruns internacionais e na adesão à área de influência brasileira: o voto de países africanos contribuiu decisivamente para a eleição de José Graziano para a presidência da FAO e de Roberto de Azevedo para a presidência da OMC.

Buscamos, nas últimas páginas, expor o “outro lado da moeda” relativo à política externa brasileira para a África – sua lógica territorialista: as estratégias políticas no sentido de alçar o Brasil a ator global, a promoção de políticas de cooperação, de combate à fome e à pobreza, num cenário de forte competição pelo acesso às riquezas e à parceria dos países africanos.

Expostas as duas faces da política externa brasileira para a África, resta uma aparente contradição: o mesmo governo que incentivou a expansão do capital nacional, responsável pelo desenvolvimento econômico local de países africanos, mas também por diversas violações de direitos, levou a cabo programas de transferência de conhecimentos numa perspectiva solidária e horizontal. Na tentativa de responder a essa questão, iremos concluindo a análise do tema.

A especificidade da diplomacia do governo Lula reside na proposta de inserção internacional do Brasil, visando torná-lo menos atrelado aos países centrais e estabelecê-lo como um ator global relevante, uma liderança do hemisfério Sul. Ao mesmo tempo em que construiu novas parcerias (G-20, BRICS, IBAS), o país buscou aprofundar sua participação nos espaços multilaterais de poder (Conselho de Segurança da ONU, Banco Mundial, FMI).

A existência de um interesse nacional monolítico foi rejeitada no início deste trabalho. Logo, a diversidade de grupos sociais e de agências governamentais envolvidas na política doméstica, com efeitos na política internacional, ocasiona os contrastes na atuação diplomática do Brasil. Assim, a aparente incoerência é, na verdade, a contradição real do conflito de interesses que se desvela no interior da sociedade e do Estado.

4 CONCLUSÃO

Este artigo analisa duas faces aparentemente contraditórias da política externa brasileira para a África durante o governo Lula: a cooperativa e a dominadora. Por um lado, impelido por promessas de mudança e por uma base social mais larga e popular que a dos governos anteriores, o ex-presidente aprofundou a presença brasileira na África por meio da criação e ampliação de programas de cooperação internacional em áreas como agricultura, indústria, saúde, educação, combate à fome e à pobreza. O modelo cooperativo brasileiro tentou se diferenciar daquele praticado pelos países do Norte, baseado, em grande medida, em transferências financeiras e na exigência de contrapartidas. O Brasil, em contraste, priorizou a transferência de conhecimentos sem impor exigências.

Inegavelmente, a Unilab ajudou a desvelar o interesse brasileiro em estreitar laços com seus parceiros lusófonos, sobretudo os do continente africano. Ao escolher Redenção como sede, município reconhecido por ter abolido a escravidão antes do resto do país, o governo Lula selou, simbolicamente, o esforço de reparação histórica das violações cometidas contra os povos africanos.

Vista por outro ângulo, a Unilab revelou a iniciativa brasileira de se projetar com maior intensidade em seu entorno estratégico. É perceptível a presença de uma cooperação de “mão única”: transferência de conhecimentos, sem que haja efetivamente troca de saberes, aprendizado com os povos africanos, ao contrário do arcabouço teórico da cooperação Sul-Sul. A Unilab operou como “dádiva”: lastreada na obrigação brasileira de “dar”, medida por dívidas históricas com a África, decorreu a obrigação de “retribuir”, na forma de apoio político e abertura ao capital brasileiro.

A diplomacia de Lula impulsionou a entrada de capitais brasileiros na África, representados por potentes empresas como Vale, Odebrecht, Petrobrás, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez. Várias dessas companhias foram alvo de denúncias de violações de direitos contra comunidades locais em razão de atividades predatórias. O discurso de reparação histórica da escravidão ofereceu a legitimação necessária para o movimento de capitais, incentivados pelo presidente Lula e por instituições governamentais.

Diante da aparente dualidade da política externa, entre a cooperação e a dominação, concluímos que ela reflete a complexidade das aspirações e demandas da sociedade brasileira. Partindo do pressuposto de que a busca por hegemonia interna produz efeitos na política externa, a sociedade brasileira vivenciou, e vivencia, intensos conflitos de classe, porém hegemonizados por setores ligados ao capital agrário em comunhão com o setor extrativista, que pressionaram a diplomacia nacional a reivindicar a liberalização do comércio de produtos primários. Segmentos ligados ao capital financeiro e à grande imprensa (monopólio das finanças e da palavra, segundo Sader) também ocuparam papel central nas disputas hegemônicas.

A expansão brasileira bebeu da hegemonia desses setores, da forte concentração de renda e da crescente oligopolização do capital nacional. Na medida em que se aprofundam as contradições sociais, cabe às organizações populares lutar pela desconcentração da propriedade e por maior transparência e participação política nas instituições públicas em geral, sobretudo as de fomento, cada vez mais apropriadas pela voracidade do grande capital. Essa luta deve superar as fronteiras nacionais e abranger as populações afetadas pelas poderosas companhias brasileiras, que violam direitos pelo mundo afora.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **A política externa do Brasil** (discursos). Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

ANDERSON, P. Lula's Brazil. **London Review of Books**, v. 33, n. 7, mar. 2011.

ANTUNES, R. O Brasil da era Lula. In: JINKINGS, I. (Ed.). **Margem Esquerda**: ensaios marxistas, número 16 (junho). São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). **Ponte sobre o Atlântico**: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília, 2011.

BOND, P. Lessons for Brazil from South Africa. **Pambazuka News**. SPECIAL ISSUE: Brazil: Sizing up Africa's new suitor.

COUTINHO, L. BNDES decide abandonar a política de criação de “campeãs nacionais”. **O Estado de São Paulo**, 22 de abril de 2013.

COX, R. W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, S. (Org.). **Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Participação da indústria no PIB pode cair para 9,3% em 2029, aponta estudo da Fiesp. **Portal Fiesp**. Setembro, 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/participacao-da-industria-no-pib-pode-cair-para-93-em-2029-aponta-estudo-da-fiesp/>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

FIORI, J. L. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FONSECA, B.; MOTA, J. BNDES na Amazônia: 17 dos 20 maiores investimentos têm ações de MPs. **A Pública – Agência de reportagem e jornalismo investigativo**. 24 de outubro, 2013. Disponível em: <<http://www.apublica.org/2013/10/bndes-na-amazonia-17-dos-20-maiores-investimentos-tem-acoes-ministerio-publico/>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

NOGUEIRA, P. Terra em transe. **Revista Unesp Ciência**, a. 4, n. 40, abr. 2013.

OLIVEIRA, F. de. O ornitorrinco. In: OLIVEIRA, F. de. **Crítica à Razão dualista** - O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OURIQUES, H. R.; LUI, A. China e África: uma parceria estratégica. **Boletim Meridiano 47**, Brasília, v. 13, n. 134, nov./dez. 2012.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

ROSSI, A. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, abr. 2011.

SADER, E. Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica. In: JINKINGS, I. (Ed.). **Margem Esquerda**: ensaios marxistas, número 16, junho. São Paulo: Editora Boitempo, 2011.

SILVA, K. C. da. A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações. **Mana** [online], vol.14, n.1, p. 141-171, 2008.

SILVA, L. I. L. da. **A política externa do Brasil** (discursos). Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA (UNILAB). **Diretrizes Gerais**. 2010.

_____. **Caminhos e Desafios Acadêmicos da Cooperação Sul-Sul**. Redenção: Unilab, 2013 [2013a].

_____. **Quadro Geral**: Quantitativo de Estudantes (2011 – 2012). Núcleo de Acesso dos Estudantes. Redenção: Unilab, 2013 [2013b].

_____. **Unilab em Números**. Redenção: Unilab, 2013 [2013c].

VIGNA, A. Odebrecht, uma corporação turbinada pelo Estado. **Le Monde Diplomatique Brasil**, out. 2013.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

WATSON, F. Brazil's treatment of its indigenous people violates their rights. **The Guardian**, 29 de maio de 2013.