

Cooperação internacional, uma utopia necessária?

MÔNICA DIAS MARTINS
MAURÍCIO GURJÃO BEZERRA HELENO

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento*. Brasília, 2011. 135 p.

A África esteve no centro das atenções globais, em 2005, ano dedicado ao “combate à pobreza”. Juntos, Banco Mundial e FMI lideraram este processo que incluiu propostas de perdão da dívida externa por parte do G-8, mobilizações e festivais internacionais para “empoderar o continente negro”, além da turnê africana de Paul Wolfowitz, estrategista da “guerra ao terror” e

recém-empossado presidente do Banco Mundial. Diretor da Comissão de Desenvolvimento, o sul-africano Trevor Manuel afirmou em reunião com entidades da sociedade civil que apesar do saqueio de riquezas naturais e do “patrimonialismo” das elites locais, no novo milênio, a maioria dos países africanos exibia boas condições macroeconômicas!

Transcorridos seis anos dos eventos e do avanço da desigualdade de renda, o Banco Mundial anuncia como grande novidade a estratégia intitulada “O Futuro de África e o Apoio Prestado pelo Banco Mundial”. Conforme a atual vice-presidente para a África, a nigeriana Obiageli Ezekwesili, o plano enfatiza a parceria público-privado e delega papel central na promoção do crescimento

MÔNICA DIAS MARTINS

Professora do Mestrado Acadêmico em Políticas e Sociedade (MAPPS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), coordenadora do Observatório das Nacionalidades.

MAURÍCIO GURJÃO BEZERRA HELENO

Advogado, mestrando do MAPPS-UECE e pesquisador do Observatório das Nacionalidades.

econômico ao setor empresarial, apoiando-se em três diretrizes: competitividade e emprego; vulnerabilidade e resiliência; governação e capacitação do setor público.¹

Na verdade, a preocupação do Banco Mundial é encontrar meios para reverter o extraordinário declínio da sua reputação na África. Esta posição se torna particularmente incômoda, vulnerável mesmo, à medida que os países “emergentes” aportam no continente proporcionando assistência e recursos aos Estados nacionais em condições mais competitivas do que aquelas das agências multilaterais. Apesar das reiteradas promessas de um futuro promissor, as políticas de desenvolvimento implantadas “de cima para baixo” cultivam a dependência existente desde os tempos da exploração colonial europeia e agravada com

a recente ofensiva neoliberal liderada pelos Estados Unidos.²

Em face deste cenário, os países emergentes criam organizações alternativas, a exemplo do BRICS e do IBAS.³ Por parte do Brasil, tal estratégia é reforçada durante o governo Lula, sendo uma das suas prioridades em termos de política externa. Sem abandonar os tradicionais aliados, o Itamaraty busca ampliar o leque de parcerias, voltando-se para países africanos, asiáticos e latino-americanos.

Compelido por seus próprios diagnósticos a reconhecer que o modelo Norte-Sul de cooperação não conseguiu, como esperado, reduzir as

2 A “ajuda externa” exige como contrapartida aos empréstimos dos países ricos e das agências multilaterais: privatização de bens e serviços públicos, abertura aos capitais financeiros, adaptação aos modelos liberais de democracia, entre outras medidas. Deste modo, mais do que um instrumento de assistência a populações empobrecidas, as intervenções ditas humanitárias complementam as estratégias de construção e manutenção da hegemonia mundial das grandes potências (MARTINS, 2007).

3 O BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) foi formado, em 2001, inicialmente sem a África do Sul, e expressava a emergência de novas economias no cenário global. Em 2009, os governantes dos quatro primeiros países emitiram uma declaração em defesa de uma ordem internacional multipolar. O IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), iniciativa datada de 2003, visava promover a cooperação e o comércio internacional.

1 Ver *Novo Plano do Banco Mundial para Apoio a África*. 1º mar. 2011. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22846533~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>>. Acesso em: 25 maio 2012.

causas da pobreza, o Banco Mundial manifesta interesse em mediar as relações Brasil-África. O crescente envolvimento brasileiro com a África Subsaariana,⁴ na última década (2001-2010), desperta sua atenção e é o mote do estudo elaborado pelo Banco Mundial, com a colaboração do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Seu presidente, Márcio Pochmann, observa que cerca de 60% dos recursos da cooperação técnica brasileira se destinaram à região, em 2010.

Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento, dá continuidade a uma série de trabalhos realizados pelo Instituto acerca da experiência brasileira na chamada “cooperação internacional” e oferece uma análise dos vínculos históricos e atuais entre os dois continentes. O leitor irá se deparar com um texto descritivo, com inúmeros dados oficiais, a maioria proveniente do próprio IPEA, além de entrevistas coletadas junto a

diplomatas brasileiros e africanos. Nesse particular, o relatório constitui valiosa fonte de informações para aqueles interessados em conhecer a dinâmica das relações entre o Brasil e os países da África Subsaariana.

O oceano a que se refere o título merece alguns comentários preliminares. As águas do Atlântico que banham o Brasil e as repúblicas do lado ocidental da África, além de importante rota de navegação marítima e de comércio mundial, guardam imensas riquezas naturais, com destaque para o petróleo. Seu domínio é objeto de disputas entre as grandes potências desde longo tempo, particularmente acirradas com a corrida armamentista durante a Guerra Fria. Em 1986, contrariando interesses dos Estados Unidos, a Assembleia Geral da ONU aprova a formação de uma zona de paz e cooperação no Atlântico Sul, fruto dos esforços diplomáticos do Brasil, Nigéria e Angola. Esta iniciativa não impediu agressões à soberania dos Estados nacionais da região Sul-Atlântica, tais como: a guerra entre Argentina e Inglaterra pelo território das Malvinas; a pesca predatória nas

4 A África Subsaariana é formada por 48 países com diferentes cenários socioeconômicos, cuja diversidade inclui mil idiomas e dialetos (um sexto do total mundial) e diversas zonas climáticas e ecorregiões. Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe são os países de língua oficial portuguesa que integram a região.

costas brasileiras e africanas, em especial na Guiné-Bissau; a poluição causada por vazamento de petróleo e descarga de material radioativo e lixo nuclear no Oceano.

A criação do Africom (US Africa Command), em 2007, e a reativação da IV Frota pelos EUA, um ano depois, a pretexto de garantir a segurança e combater o terrorismo, suscitam desconfianças nos governos africanos e sul-americanos quanto às pretensões intervencionistas destes instrumentos militares, prontos a inibir processos de integração regional. Em recente manifestação, o ministro da Defesa do Brasil alerta para a “fluidez das relações internacionais” e a necessidade de uma estratégia de dissuasão que assegure a paz no Atlântico Sul. Diante da relevância geopolítica deste espaço marítimo no atual quadro de tensões mundiais seria ingenuidade não ter em conta a coincidência, nada casual, de interesses entre o Banco Mundial e o governo dos EUA, país que mais influencia suas diretrizes, no referente ao Atlântico.⁵

5 Para uma análise dos vínculos entre as orientações do Banco Mundial, os conflitos internacionais e a política externa estadunidense, ver *Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial* (MARTINS, 2007).

Em seu capítulo inicial, “Nova arquitetura financeira e política mundial”, o documento faz breve alusão à teoria de dependência, paradigma que influenciou toda uma geração de intelectuais latino-americanos. Contudo, não é dito com clareza que, de acordo com aquela teoria, o “subdesenvolvimento” resulta da dependência econômica dos países “periféricos” ante os países “centrais”. Atribuir o “subdesenvolvimento” africano à exclusão do sistema econômico mundial, como se esse continente estivesse isolado, constitui grave equívoco. Tal interpretação, porém, parece adequada para justificar medidas de “abertura” para o comércio internacional e para os mercados financeiros, bem ao gosto do Banco Mundial.

De fato, trata-se de Estados cuja autonomia se encontra bastante limitada em razão da divisão internacional do trabalho e das estruturas hegemônicas de poder. Em outras palavras, são Estados que se organizam, majoritariamente, em bases agroexportadoras, a fim de abastecerem os países industrializados, que por séculos exerceram o domínio direto sobre povos e territórios, através do estabelecimento de colônias

e dos monopólios comerciais. De modo incisivo, o diretor do Centro de Estudos Africanos da USP, Kabengele Munanga, afirma que o debate sobre o desenvolvimento socioeconômico do continente não pode ignorar:

[...] os legados do tráfico negro, da escravidão e da colonização; as dificuldades para a construção da democracia e da nacionalidade; os conflitos étnicos-políticos ou as guerras civis e sua violência; a má governança; a ausência de uma educação que liberte culturalmente, com enfoque nas necessidades e realidades africanas; a violação dos direitos humanos, a começar pelo direito à vida; a falta de investimentos em ciência e tecnologia, com aplicação na agricultura e na indústria de manufaturados; a falta de investimentos na saúde pública, começando pela produção de alimentos; a falta de instalações sanitárias e de água potável; a pandemia de aids, o paludismo e outras doenças curáveis que matam mais na África que em outros países desenvolvidos, por falta de infraestrutura médica mínima; sem esquecer os neocolonialismos que persistem na figura dos organismos internacionais e multilaterais como o

Banco Mundial, FMI, OMC, G8 etc.⁶

Acompanhando este pensamento, Patrick Bond, reconhecido e atuante acadêmico do Centro para a Sociedade Civil da Universidade de Kwala-Zulu, África do Sul, acrescenta alguns elementos à citação do professor Munanga.

Uma razão para argumentar tão energicamente é lembrarmos o legado histórico de um continente saqueado: comércio à força datando de séculos; escravidão que arrancou e desapropriou cerca de 12 milhões de africanos; roubos de terras; esquemas perversos de taxação; metais preciosos levados embora; a apropriação de antiguidades pelo Museu Britânico e outras salas de troféus; a emergência de ideologias racistas no século XIX para justificar o colonialismo; a divisão em 1884-1885 da África em territórios disfuncionais numa sala de negociações em Berlim; a construção dos sistemas de instalação de colonos e extração colonial – dos quais o apartheid, a ocupação alemã da Namíbia, as colônias portuguesas e o Congo

⁶ MUNANGA, Kabengele. Os desafios do continente africano para os objetivos do milênio. *Dossê Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 5, 11 jun. 2011. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/edicoes_especiais_artigo.php?id=14>. Acesso em: 25 maio 2012.

Belga do Rei Leopoldo foram talvez apenas os mais gritantes exemplos (BOND, 2006, p. 213-214).

Assim, não cabe argumentar que o continente africano esteja “fechado” ao resto do mundo, porquanto este, tal como a América e a Ásia, desde o século XVI, representa um ponto estratégico para a exploração de recursos naturais e mão de obra barata, a obtenção de lucros desmesurados via investimentos financeiros e acesso a um vasto mercado consumidor de produtos manufaturados, entre outros aspectos.

Mesmo diante dos entraves estruturais, a África Subsaariana apresenta, no início desta década, um alto potencial de desenvolvimento econômico, como mostram as taxas e previsões superiores à média mundial. A publicação *Global Economic Prospect*, citada no relatório do Banco Mundial/IPEA (p. 21), estimou para esta região uma taxa de crescimento do PIB de 4,7% em 2010, de 5,3% em 2011 e de 5,5% em 2012. Já Munanga (2011) destacou Angola (23% em 2007), Moçambique (8% entre 2000 e 2006) e a África do Sul (4% em 2005).

A história das relações Brasil-África revela a forte

aproximação ocorrida a partir do reconhecimento da independência angolana, em 1975. Desde então até os dias de hoje, este relacionamento adquire gradativamente maior intensidade e “a África torna-se um dos principais pontos da agenda internacional do Brasil” (p. 29). O duplo papel do país na qualidade de receptor/provedor de ajuda externa, nas duas gestões de Lula, é enfatizado no documento. Segundo a jornalista Amanda Rossi, em matéria do *Le Monde Diplomatique*: “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” (2011, p.1).

Quanto ao conteúdo das ações de parceria em solo africano, segundo consta: “Metade da cooperação técnica brasileira realiza-se nas áreas de agricultura, saúde e educação” (p. 40). As demais áreas abrangem capacitação profissionalizante, meio ambiente, energia, programas de transferência de renda, entre outras. O relatório menciona, ainda, a colaboração da Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa) no âmbito das inovações tecnológicas

e difusão tecnológica, a participação do SENAI no segmento de capacitação técnica para o aprendizado industrial e as atividades da Fiocruz voltadas para a medicina tropical e para a construção de um laboratório, em Moçambique, responsável pela produção de medicamentos genéricos contra o vírus HIV.

As iniciativas brasileiras de cooperação contêm particularidades em comparação aos pacotes tradicionais de ajuda internacional. O Brasil oferece assistência técnica, mediante capacitação e transferência de conhecimentos, sem impor condições aos países receptores. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, as características fundamentais da cooperação Sul-Sul são as incondicionalidades, o uso de recursos locais e a ausência de fins lucrativos. Essas seriam marcas distintivas entre as velhas e as novas formas de cooperação.⁷ No tocante aos laços com a África, o ministro Celso Amorim assevera que “contribuir para o desenvolvimento africano, por

meio do compartilhamento das soluções que encontramos para nossos próprios problemas, é o objetivo central de nossa cooperação técnica” (ABC, 2010, p. 5). E continua:

A cooperação que o Brasil promove, num verdadeiro espírito sul-sul, privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão-de-obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade específica de cada país. A solidariedade que anima o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento é pilar fundamental de nossas ações de cooperação com a África (ABC, 2010, p. 5).

Na perspectiva do governo brasileiro, o caminho para superar as dificuldades vividas pelos povos africanos seria a construção de parcerias “estruturantes”, de longo prazo e amplo alcance, valorizando os impactos positivos dos projetos sobre a população afetada, de modo a transferir conhecimentos de forma permanente e possibilitar a essa população garantir seu próprio desenvolvimento (ABC, 2010, p. 7). Estas parcerias estariam direcionadas, preferencialmente, para aqueles que sofrem com o desemprego ou a precariedade de trabalho,

7 Para um aprofundamento sobre este tema, consultar ITAMARATY. Ministério das Relações Exteriores. *Cooperação técnica*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/cooperacao-tecnica>>. Acesso em: 1º set. 2012.

que têm seus direitos humanos violados diariamente em virtude de falta de educação, saúde pública, saneamento básico e alimentos, bem como à ausência de expectativas decorrente dessa gama de fatores.

Com base na avaliação da experiência brasileira junto aos países africanos, a parte conclusiva do relatório apresenta “Lições para o Apoio do Grupo Banco Mundial à Cooperação Sul-Sul” e a principal delas é expressa nos seguintes termos:

A cooperação Sul-Sul enfatiza idealmente princípios de respeito mútuo, soberania e cooperação, que contrastam com o modelo tradicional das relações Norte-Sul, em que os países em desenvolvimento recebem ajuda vinculada a condicionalidades econômicas e políticas dos países desenvolvidos, muitas vezes seus antigos colonizadores (p.104).

Na prática, prossegue o documento, a “nova abordagem” vem sendo concretizada em moldes semelhantes à tradicional cooperação Norte-Sul, apesar do empenho do Brasil em demarcar as diferenças entre as duas formas de apoio ao desenvolvimento (p.109). Ao fazer tal afirmação, o relatório não considera, nem ao menos

menciona, os problemas sociais e ambientais gerados pela atuação de empresas brasileiras em território africano, tampouco as reclamações da população local diante da contratação de estrangeiros, fatos esses amplamente denunciados nos fóruns internacionais.⁸

Muito pelo contrário, forçado a competir com a China, em particular, os demais países emergentes e as organizações regionais, o Banco Mundial mostra estar preocupado em exercer um “papel relevante e proativo, em vez de periférico e reativo” (p. 115). Aparentando apoiar o modelo de cooperação Sul-Sul, a agência multilateral tece críticas veladas aos esforços brasileiros e ressalta que dará prioridade àquelas “áreas negligenciadas” pelo país:

8 O 1 Encontro Internacional dos Atingidos pela Vale, realizado em abril de 2010, no Rio de Janeiro, culminou na formação de uma rede global. Uma das principais mineradoras do mundo, a Vale foi alvo de denúncias por seus empreendimentos em Moçambique, onde milhares de pessoas teriam sido desalojadas sem prévia consulta e sem indenização. Alega-se, ainda, o desrespeito aos direitos trabalhistas, fruto das precárias condições de trabalho, alimentação e alojamento. Ver *Dossiê dos impactos e violações da Vale no mundo*. Disponível em: <http://atingidospelavale.files.wordpress.com/2010/04/dossie_versao-web.pdf>. Acesso em: 1º set. 2012.

intercâmbio de conhecimentos entre instituições de ensino, investimentos diretos do setor privado, competitividade do comércio e participação das empresas brasileiras em licitações do Banco Mundial na África.

Ao longo do relatório fica evidente o descompasso entre um discurso pretensamente favorável aos princípios norteadores da parceria Sul-Sul e as práticas reprodutoras do modelo autoritário Norte-Sul

de ajuda ao desenvolvimento. Assim, é plausível afirmar que o interesse do Banco Mundial esteja direcionado mais para recuperação da sua influência na África, amparando-se no prestígio do Brasil junto aos países africanos, do que para o apoio às iniciativas de cooperação Sul-Sul. Resta ver como nossos parceiros africanos reagirão a esta proposta do Banco Mundial de ser uma “ponte sobre o Atlântico”.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **A cooperação técnica do Brasil para a África**. Brasília, 2010.

BOND, P. A crise econômica global e a pilhagem da África. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 2, n. 1, jan./jul. 2006.

MARTINS, M. D. Guerra e desenvolvimento: as inflexões do Banco Mundial. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jul. 2007.

ROSSI, A. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 45, abr. 2011.