Denise Vitale
Elsa Sousa Kraychete
Organizadoras

Entre a África e a América do Sul

Dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul

EDUFBA

A cooperação Sul-Sul foi o ponto central da política externa brasileira nos primeiros quinze anos do século XXI. Adotada como eixo estratégico para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo nos governos Lula da Silva (2003-2010), a cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul marcou as relações do Brasil com os diversos países que integram esse largo campo, fortalecendo organizações regionais já constituídas e fomentando outras. Particular atenção foi dada à relação do Brasil com a América do Sul e com a África, em temas tão diversos quanto complementares, como as políticas de saúde e educação, ciência e tecnologia, migrações, gênero e meio ambiente, empresas e investimentos. Na última década, as ações de cooperação Sul-Sul passam por estagnação e declínio, deixando de ser um vetor estruturante da política externa brasileira. A presente coletânea, *Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul*, oferece ao leitor uma análise interdisciplinar e multitemática de processos recentes da cooperação, buscando fomentar o debate sobre ações de um campo cujo potencial permanece vivo nas possíveis formas de inserção do Brasil no cenário internacional.

Entre a África e a América do Sul

dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor
João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor
Paulo Cesar Miguez de Oliveira

EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora
Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

Conselho Editorial
Alberto Brum Novaes
Angelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Charbel Niño El-Hani
Cleise Furtado Mendes
Evelina de Carvalho Sá Hoisel
Maria do Carmo Soares de Freitas
Maria Vidal de Negreiros Camargo

Denise Vitale

Elsa Sousa Kraychete

Organizadoras

Entre a África e a América do Sul

dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul

Salvador
EDUFBA
2021

2021, autores.
Direitos dessa edição cedidos à Edufba.
Feito o Depósito Legal.
Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da
Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Susane Santos Barros

CAPA
Rodrigo Oyarzábal Schlabitz

COORDENAÇÃO GRÁFICA
Edson Nascimento Sales

REVISÃO
Camila Apolônio

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO
Gabriela Nascimento

NORMALIZAÇÃO
Raquel Matos de Aguiar

PROJETO GRÁFICO
Miriã Santos Araújo

EDITORAÇÃO
Zeta Studio - Ronaldo Barsotti

Sistema de Bibliotecas – SIBI/UFBA

E61 Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul / Denise Vitale, Elsa Sousa Kraychete, organizadoras. - Salvador: EDUFBA, 2021.
283 p.

ISBN: 978-65-5630-205-8

1. Relações internacionais – América do Sul - África. 2. Cooperação internacional – Brasil. 3. Política internacional - Brasil. I. Vitale, Denise. II. Kraychete, Elsa Sousa. III. Título: dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul.

CDU: 327(81)

Elaborada por Geovana Soares Lira CRB-5: BA-001975/O

EDITORA AFILIADA À

ASOCIACION DE EDITORIALES UNIVERSITARIAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Associação Brasileira das Editoras Universitárias

EDITORA DA UFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n – Campus de Ondina
40170-115 – Salvador – Bahia
Tel.: +55 71 3283-6164
www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

CAPÍTULO 1
Cooperação e institucionalização das atividades científicas e acadêmicas em anos recentes: uma análise a partir da contribuição dos atores na Argentina, Brasil e Uruguai 11
Ruthy Nadia Laniado, Rubenilda Sodré dos Santos

CAPÍTULO 2
La cooperación en salud en el marco de la Unasur 57
Daniele Benzi, Marco Narea

CAPÍTULO 3
Mobilização, organização e cooperação Sul-Sul em atrizes não estatais: possibilidades e desafios das mulheres indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos 89
Denise Vitale

CAPÍTULO 4
Política externa e cooperação Sul-Sul do Brasil: interesses e solidariedade em jogo 125
Carmen Fonseca

CAPÍTULO 5
As "novas" e "tradicionais" relações no continente africano: uma análise a partir das trajetórias de Angola e Moçambique 163
Elga Lessa de Almeida

CAPÍTULO 6

Trânsitos em português: aportes para um mapeamento político-legal sobre migrações e circulação de pessoas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa 197

José Sacchetta Ramos Mendes

CAPÍTULO 7

Um capítulo das relações cooperativas entre o Brasil e países africanos: a cooperação educacional 239

Elsa Sousa Kraychete

CAPÍTULO 8

Reflexões sobre a cooperação em educação: um diálogo entre Brasil, Angola e África do Sul 263

Katia Siqueira de Freitas, Maria de Fatima Pessôa Lepikson

SOBRE OS AUTORES 279

APRESENTAÇÃO

O campo das relações internacionais tem sido marcado, desde seu advento, pela dualidade cooperação versus conflito. A questão de fundo que acompanha essa área de estudo, ao longo do último século, pode ser sintetizada na seguinte pergunta: dadas as condições específicas do ambiente internacional, marcado pela ausência de um Estado e de um governo comum, em que medida os Estados podem cooperar e evitar o conflito? Nesse sentido, o desenvolvimento de organizações internacionais, globais e regionais e o estabelecimento de agendas de cooperação tornaram-se mecanismos relevantes para institucionalizar a ação externa dos países em prol do trabalho conjunto para um mundo com menos conflitos.

Se, no pós-Segunda Guerra, a proliferação das organizações e as dinâmicas políticas de cooperação foram delimitadas pelo contexto da Guerra Fria, marcado pela polarização entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, com a dissolução desta o processo tomou novos contornos. Nos anos 1990, a hegemonia capitalista impulsionou os processos de globalização em suas múltiplas relações econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e ambientais, impactando a política mundial com repercussões importantes nas relações de poder entre os países. Na reconfiguração do mundo a partir do comando das altas finanças e da liberação do comércio, assim como da pulverização territorial das cadeias produtivas, novos atores emergiram, redesenhando o jogo de forças no cenário internacional. Nos anos 2000, ao lado da ascensão exponencial da China como país emergente que logo atingiria o posto de segunda maior potência econômica, a chegada ao poder de governos democráticos e de centro-esquerda em países do Sul tensionaram o tabuleiro, permitindo experiências inovadoras em novos eixos de cooperação e de inserção internacional.

A cooperação Sul-Sul foi o ponto central da política externa brasileira nos primeiros quinze anos do século XXI. Adotada como eixo

estratégico para o fortalecimento da inserção do Brasil no mundo nos governos Lula da Silva (2003-2010), a cooperação para o desenvolvimento entre os países do chamado Sul Global marcou as relações do Brasil com os diversos países que integram esse largo campo, fortalecendo organizações regionais já constituídas e fomentando outras. No primeiro caso, o grande destaque foi a priorização da América do Sul como *locus* da ação externa, por meio da intensificação das relações com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). No segundo, o eixo marcante foram as relações Brasil-África, que se desenvolveram em torno tanto de países com afinidades culturais e históricas, como os países de língua oficial portuguesa, como em torno de países cujas características econômicas, políticas e sociais permitiram o estabelecimento de novas parcerias estratégicas, como ocorreu com a África do Sul. Após o término do segundo governo Lula, a aposta na cooperação Sul-Sul como eixo privilegiado da ação externa entra em declínio. Os governos Dilma Rousseff (2011-2015) mantêm certa continuidade dos caminhos traçados por Lula, embora com menos ênfase, seja pela redução significativa de recursos, pelo pouco empenho da presidente na diplomacia presidencial ou pela maior dedicação aos problemas domésticos. No entanto, é a partir do governo Temer (2016-2018) e, sobretudo, do governo Bolsonaro (2019-) que a trajetória da cooperação Sul-Sul sofre forte revés, deixando de ser um vetor estruturante da política externa brasileira e assumindo um papel menor, sendo direcionada para eventos pontuais.

Tendo em vista a importância do tema para as relações internacionais do Brasil no contexto recente, este livro tem como objetivo contribuir para o debate por meio de oito capítulos que analisam subtemas distintos e complementares. Trata-se do terceiro volume de uma série de coletâneas sobre a questão da cooperação, que reúne trabalhos analíticos de pesquisadores do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), no âmbito do projeto de pesquisa homônimo, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

Tecnológico (CNPq),[1] contando com a participação de três colaboradores externos, de outras instituições nacionais e internacionais.

A primeira parte do livro é composta por um bloco de três capítulos sobre as relações de cooperação do Brasil na América do Sul a partir dos eixos temáticos da ciência, saúde, gênero e meio ambiente. O primeiro capítulo, "Cooperação e institucionalização das atividades científicas e acadêmicas em anos recentes: uma análise a partir da contribuição dos atores na Argentina, Brasil e Uruguai", de Ruthy Nadia Laniado e Rubenilda Sodré dos Santos, analisa a cooperação nos processos de produção do conhecimento e na comunidade científica em três países do Mercosul. O segundo capítulo, "La cooperación en salud en el marco de la Unasur", de Daniele Benzi e Marco Narea, desloca o debate para a questão da cooperação em saúde, tendo como foco a criação do Conselho de Saúde na Unasul. O terceiro capítulo, "Mobilização, organização e cooperação Sul-Sul em atrizes não estatais: possibilidades e desafios das mulheres indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos", de Denise Vitale, volta-se para a cooperação entre atores não estatais, na interface gênero e meio ambiente e sua possibilidade de resistência na implementação de direitos, a partir da trajetória das mulheres indígenas e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Na segunda parte, o livro tem como foco as relações de cooperação entre o Brasil e a África, contemplando os temas das migrações e educação. O quarto capítulo, "Política externa e cooperação Sul-Sul do Brasil: interesses e solidariedade em jogo", de Carmen Fonseca, oferece uma análise crítica dos processos de cooperação que se estabeleceram entre o Brasil e a África a partir de um recorte mais panorâmico, explorando as contradições entre discurso e

[1] As pesquisas que deram origem aos capítulos foram financiadas pelo Edital Universal 1/2016 do CNPq, processo nº 431916/2016-0. As organizadoras agradecem à instituição pelo fomento.

ação. O quinto capítulo, "As 'novas' e 'tradicionais' relações no continente africano: uma análise a partir das trajetórias de Angola e Moçambique", de Elga Lessa de Almeida, tem como objetivo refletir sobre as transformações da presença brasileira em Angola e Moçambique a partir do declínio da política de cooperação Sul-Sul e da ascensão da presença chinesa no continente. O Capítulo 6, "Trânsitos em português: aportes para um mapeamento político-legal sobre migrações e circulação de pessoas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", de José Sacchetta Ramos Mendes, aborda a temática das migrações e os desafios das políticas multilaterais da Comunidade de Países de Língua Portuguesa em relação aos deslocamentos populacionais. Os dois últimos capítulos discutem a temática da educação na dinâmica da cooperação entre Brasil e África. O Capítulo 7, "Um capítulo das relações cooperativas entre o Brasil e países africanos: a cooperação educacional", de Elsa Sousa Kraychete, analisa o Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), que desde os anos 1960 fomenta a integração entre o Brasil e o continente africano por meio do intercâmbio estudantil. Finalmente, o capítulo oitavo, "Reflexões sobre a cooperação em educação: um diálogo entre Brasil, Angola e África do Sul", de Katia Siqueira de Freitas e Maria de Fatima Pessôa Lepikson, explora alguns aspectos da educação em Angola e na África do Sul e as possibilidades de cooperação com o Brasil.

Esperamos que a diversidade dos textos que integram essa coletânea possa contribuir para a reflexão das possibilidades e limites que a temática da cooperação Sul-Sul apresenta. Uma boa leitura!

Cooperação e institucionalização das atividades científicas e acadêmicas em anos recentes: uma análise a partir da contribuição dos atores na Argentina, Brasil e Uruguai

Ruthy Nadia Laniado
Rubenilda Sodré dos Santos

O tema que analisamos discute a importância do conhecimento e das comunidades científicas para capacitar países para um desenvolvimento próprio e uma melhor inserção no âmbito internacional, com autonomia. Os países do Cone Sul, Argentina, Brasil e Uruguai, estudados neste trabalho, formam uma constelação ligada ao trabalho científico e tecnológico realizado em instituições universitárias, em institutos de pesquisa e assessoria ou em agências públicas. Produção intelectual, cooperação em projetos conjuntos, redes de interação, ensino superior e consolidação institucional são os principais fatores que compõem a presente discussão. Os atores selecionados nesta pesquisa contaram suas atividades e experiências, interpretadas à luz de seu entendimento sobre as contribuições que trouxeram para os seus países, com alguma repercussão regional. Tomamos como ponto de partida a ideia de que o conhecimento e a ciência têm caráter estruturante para as sociedades contemporâneas em termos do desenvolvimento de suas forças produtivas e formação institucional, assim como a cultura que permeia a produção social em todos os domínios.

O capítulo está organizado em três seções: 1. “Para entender a cooperação em conhecimento e a ação dos atores das comunidades científicas”; 2. “Comunidades científicas e produção de conhecimento: a institucionalização do campo científico e a universidade entre *nosotros*”; e 3. “Os atores da cooperação: as contribuições de acadêmicos e cientistas no desenvolvimento estratégico, na integração entre público e privado e na consolidação do sistema universitário”.

Para entender a cooperação em conhecimento e a ação dos atores das comunidades científicas

Para entender o desenvolvimento científico, tecnológico e da educação superior no Cone Sul é importante observar a formação do campo científico na linha de argumentação de Bourdieu (1975). O campo comporta as competências do conhecimento por meio da circulação de ideias, de pessoas e da cooperação, de forma contínua e extensa, em institutos, agências e organizações diversas, em particular a universidade. São esses aspectos que orientam a análise de nosso texto e servem de guia para interpretar a trajetória de alguns intelectuais que atuam na Argentina, Brasil e Uruguai em tempos recentes.

Como representação analítica, o campo científico transcreve as relações sociais sobre conhecimento, conflitos, interesses, vantagens diversas e modos culturais de expressá-los, sendo sobredeterminado pelas condições e circunstâncias de sua época – o local, os interesses, as tensões, os indivíduos. Portanto, é formado por estruturas de poder e sistemas de autoridade científica que contemplam os achados das ciências em termos de resultados e verdades, que, no entanto, são constantemente sujeitas ao crivo da crítica, inovação e mudanças. (BOURDIEU, 1975) Nesse sentido, não há ciência neutra; sua produção sofre influências sociais ao longo da investigação e reflexão intelectual. Debates e disputas por reconhecimento e legitimidade envolvem recursos materiais, financiamentos, publicações e meios de

comunicação, por si mesmos um poderoso sistema de poder e controle entre pares. A produção de conhecimento é motivada por interesses intrínsecos ao campo e aos seus agentes, assim como por motivações e interesses extrínsecos (os contextos sociopolíticos). (BOURDIEU, 1975) Dito de outra forma, o campo científico comporta tanto relações objetivas – definidas pela difusão de temas, métodos, técnicas e do controle social – como relações de caráter mais subjetivo, relativas ao monopólio da autoridade e do reconhecimento – uma imbricação sistêmica. Em decorrência disso, ao se lidar com a realidade da atividade científica e de educação superior, é importante considerar tanto as disputas e as tensões geradas como a cooperação e a reciprocidade. Pois elas são hoje expressões de integração e de interdependência.

Pode-se dizer que a autoridade científica é uma espécie particular de capital que se acumula e se transmite, nutrindo também outras formas de capital dentro da tipologia concebida pelo autor – capital social, capital simbólico, capital cultural, político e econômico. Isso forma uma crença coletiva sobre o valor da ciência, da tecnologia e da educação superior e valoriza a autonomia dos discursos. (BOURDIEU, 1975) A originalidade intelectual e o prestígio são frequentemente convertidos em poder, redes e intercâmbios, difundindo métodos, técnicas e produtos culturais e educacionais apoiados em carreiras, titulações e produção intelectual.

Questionamos como a ciência leva em conta as demandas sociais? Para dialogar com essa questão, apontaremos a importância da troca de ideias e pessoas em um mundo cada vez mais interconectado. Em seguida, nos reportaremos à importância da cooperação e das trocas no âmbito do campo científico.

Trocas recíprocas e interesses não se manifestam somente nas relações econômicas, políticas ou culturais. O conhecimento e a educação também se apoiam em reciprocidade entre grupos institucionalizados, em grupos de status e no poder das comunidades científicas nacionais e internacionais. Entende-se que essas trocas acompanham *pari passu* a mobilidade de pessoas e da produção intelectual. Em um mundo totalmente interconectado, elas operam

por meio de redes e sistemas de intercâmbio que permitem a convergência entre interesses nacionais e internacionais.

A mobilidade de ideias e pessoas traz consigo novos conteúdos e paradigmas que se difundem através dos produtos científicos, tecnológicos e culturais, assim como da vida profissional. (AUPETIT, 2009; BOURDIEU, 2002; GARCIA JUNIOR, 2011; IVO, 2020) Em cada conjuntura histórica o conhecimento é sobre o quê, como, com quem e onde resulta o trabalho intelectual, o que marca a hegemonia das comunidades científicas dos países avançados no processo acelerado da internacionalização do conhecimento hoje. (BOURDIEU, 2002) Isso pesa para os países periféricos, que ao longo dos séculos XIX e XX foram influenciados por teorias e métodos trazidos dos centros desenvolvidos e de metrópoles colonizadoras, condicionando o conhecimento e a educação até hoje. Essa é uma questão constantemente colocada em discussão e criticada entre os intelectuais e cientistas dessas regiões.[1]

Na busca por influência e poder, as posições e cargos são objeto de disputa e controle, seja nas universidades, nos institutos de pesquisa, nas agências governamentais, nas organizações da sociedade civil ou nas corporações profissionais. Além disso, as diversas associações científicas nacionais e internacionais têm papel importante, inclusive por meio da organização de encontros e congressos onde se manifestam discursos engajados nas múltiplas esferas públicas entre aliados ou dissidentes.[2]

---

1 O trabalho acadêmico e científico é submetido a várias formas de controle: quem produz e quem publica, critérios preestabelecidos, processos de seleção, avaliação de mérito, divulgação e difusão, técnicas quantificáveis para medir a força de uma obra, citações e publicação. Quer dizer que a circulação internacional de ideias está sujeita a interesses, competição e hierarquização. (BOURDIEU, 2002)

2 Alguns argumentam que a desnacionalização de parte da vida intelectual e cultural em favor da internacionalização do pensamento afeta a autonomia nacional em sociedades periféricas. Mas, por outro lado, consideramos que há ideias que se tornaram mais universais a favor das sociedades, como os direitos humanos, uma categoria baseada em uma ordem moral de justiça e em contribuições científicas sobre raça, gênero e natureza.

A educação superior é um forte exemplo de como opera a internacionalização das ideias e pessoas. Garcia Junior (2011), analisando o caso brasileiro, observa que as diferentes especializações aceleraram a circulação de pessoas em universidades de reconhecimento internacional. No Brasil foram feitos investimentos que contribuíram para a formação de comunidades científicas em âmbito nacional, por meio do apoio para o financiamento dos estudos e pesquisas em nível avançado, e para uma abertura das mentes e corações dos cientistas nacionais em formação. (BARATA et al., 2014) Isso foi possível devido a uma ação focada no papel de agências especializadas: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que introduziram uma política de pesquisa e titulação de pessoal, juntamente com fundações estaduais de apoio à pesquisa e à pós-graduação, assim como fundações internacionais especializadas. Projetos de cooperação científica de equipes binacionais, teses e a criação de revistas especializadas sobre o Brasil e a América Latina resultaram em importantes contribuições. (GARCIA JUNIOR, 2011; IVO, 2020)

Entretanto, permanece um dilema para os países periféricos, que é a competição por cérebros e cargos. Aupetit (2009) considera que no mercado das ciências e da tecnologia a competição provoca a "drenagem de cérebros", afetando a América Latina de forma considerável. Isso porque a economia do conhecimento segue políticas deliberadas de inovação e expansão. Salários, carreiras, *grants* para pesquisa, condições para publicação e representação em órgãos científicos estão entre as vantagens que países avançados oferecem ao implementar planejamentos em ciência e tecnologia (C&T) de longo prazo. Nos países da América Latina, em geral, não há políticas de médio e longo prazo em C&T, o que torna o avanço da área mais sujeito a oscilações conjunturais e institucionais, dependendo de ações governamentais mais pontuais. Essa é uma das razões para a fuga de cérebros, uma diáspora que atinge fortemente alguns países. (AUPETIT, 2009)

Mesmo assim, nas últimas décadas, com todas essas pressões, os países periféricos têm logrado participar de forma mais efetiva na

definição de diretrizes científicas na arena internacional, estando presentes em organizações supranacionais dos diferentes ramos das ciências biológicas, da natureza e das humanidades em geral. Cooperação, representação e cargos aparecem de forma clara na atuação dos atores que ilustram os dados da pesquisa sobre a qual se apoia este texto. Nas últimas décadas, depois da redemocratização do subcontinente, houve esforços, *mutatis mutandis*, para uma maior profissionalização e retenção dos cientistas e intelectuais nos mercados nacionais de ciência, tecnologia e educação superior. (SCHWARTZMAN, 2009)

Na base da dinâmica do trabalho em ciência e educação superior está a cooperação expressa por relações de reciprocidade e diferentes tipos de trocas, por meio de contatos interpessoais e de redes. Trata-se de trocas que transcendem uma utilidade imediata e produzem, sim, valores compartilhados, necessários para a reprodução e a coesão do mundo social.[3] (LANIADO, 2001) Quais são esses valores? Dar, receber e retribuir são os três níveis da ação recíproca e os valores que a motivam nos estudos antropológicos sobre coesão social, contemplando a liberdade de participar de uma relação de troca e a obrigação de retribuir. No mundo de hoje isso faz sentido para entender valores como compromisso e confiança, que permitem uma maior durabilidade das relações. Há, ao mesmo tempo, interesse e desinteresse entre quem dá e quem recebe; não se trata de um cálculo simétrico, como na economia e no mercado. (LANIADO, 2001) Há nuances que conjugam interesses individuais e interesses comuns, o que, a nosso ver, caracteriza bem a relação recíproca da cooperação no mundo científico e intelectual. O conhecimento e a ciência se movem neste terreno – de uma reciprocidade com nuances diferenciadas entre comunidades conforme a sua localização nacional e regional.

---

[3] De forma resumida, as três principais modalidades de reciprocidade definidas por Sahlins (1972), numa perspectiva cultural do estudo das sociedades primitivas, são: generalizada (mais altruísta), negativa (mais egoísta) e balanceada (mais utilitária). Essas modalidades retratam dinâmicas que contribuem para a coesão da ordem social.

A cooperação internacional em C&T se move no terreno da ordem política das relações internacionais, uma dimensão importante para se ter em conta, porque as comunidades científicas dos países cooperam e competem ao mesmo tempo. Keohane (1986), estudando as relações entre os países, lembra que a desordem no mundo político é contraposta a formas cooperativas de relações entre as nações e à formação de entidades supranacionais para organizar a ordem internacional (*e. g.* a Organização das Nações Unidas). Trata-se de uma cooperação estruturada em órgãos e agências diversas, apoiada em convenções e acordos baseados no princípio da reciprocidade entre os membros participantes, uma obrigação moral na esfera do político. A cooperação, portanto, convive com a preservação da soberania dos Estados modernos e do seu direito de discordar em diversos contextos da ordem mundial, mesmo em um mundo de intensa interdependência. Mas é sempre possível criar alianças e lealdades de longo prazo, obrigações futuras que reverterão em benefícios entre grupos de países e blocos regionais.

A geopolítica hoje não envolve somente países, mas também blocos regionais e arranjos supranacionais. São muitos os recortes de continentes e fronteiras,[4] e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um deles. Em última instância, essa é uma ordem política em que a cooperação pode se dar entre iguais e desiguais. Não há obrigatoriedade de equivalências e não há realmente simetrias entre os países, porque a interdependência nas relações internacionais é o que configura de forma real um mundo plural e desigual. As assimetrias que surgem são objeto de tensões e embates em várias áreas e são apontadas como problema para a solução de conflitos maiores.

[4] Por exemplo: União Europeia; Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN em inglês); USMCA, Estados Unidos, México, Canadá (que substitui o Nafta); União Africana; Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (TPP em inglês), entre tantos outros blocos.

A globalização impôs uma maior integração nas áreas de tecnologia e ciência para fazer frente às novas modalidades da organização do trabalho e da produção, marcadas pela automação e por novas tecnologias. Nas áreas do conhecimento estabeleceu-se uma estratégia que veio a ser conhecida como "internacionalização do conhecimento".

Para Sobral (2011), a internacionalização do conhecimento passou a ser uma necessidade, e o Estado e as agências estatais em países periféricos têm tido um papel central na estratégia de sua expansão por meio de políticas públicas focadas. No Brasil, a institucionalização e a internacionalização do conhecimento têm sido apoiadas, nas últimas duas décadas, por políticas que procuraram organizar as atividades e a adesão dos profissionais, tais como: 1. criação dos Institutos do Milênio, Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia; 2. políticas de financiamento para a pesquisa por meio de editais focados ou abertos; e 3. implementação de legislação específica para um maior ordenamento jurídico do setor. Essas iniciativas têm procurado introduzir um planejamento no setor, deixando de sujeitar os financiamentos a tensões e conflitos dos interesses políticos de cada governo. (SOBRAL, 2011)

Ademais, as políticas públicas procuraram fomentar mudanças nos modelos de ciência – de um modelo unidisciplinar para modelos multidisciplinares ou transdisciplinares. Isso tem permitido um maior engajamento na solução de problemas do mundo econômico e social, apoiando-se em redes, trocas e agendas que extrapolam as comunidades científicas. Balbachevsky (2011) analisa a demanda por maior integração entre a ciência e o mundo da vida, observando a descentralização de abordagens e uma maior interação com o ambiente externo (internacional). Trata-se de mudanças e inovações que têm permitido uma maior penetração em países e regiões de diferentes níveis de desenvolvimento e de diferentes lastros de *expertise* científica acumulada. Nesse sentido, a educação superior e as universidades têm cumprido papel importante para trazer conhecimento e debates para

a esfera pública, com mais participação no Brasil e na América Latina.

Comunidades científicas e produção de conhecimento: a institucionalização do campo científico e a universidade entre *nosotros*

Como lócus privilegiado da produção de conhecimento e das comunidades científicas, a universidade provê conteúdos sobre o desenvolvimento dos países e a inserção de regiões no contexto internacional. Para Lovisolo (1997, 2000), a formação das comunidades científicas[5] na região latino-americana, especialmente nos países em foco neste estudo, está diretamente vinculada à construção dos seus sistemas universitários, caracterizados por dois modelos: um modelo fortemente influenciado pelo Movimento Universitário Reformista de 1918 na Argentina e no Uruguai, baseado em universidades nacionais, com a expansão e democratização do acesso ao ensino superior,[6] e o modelo brasileiro, constituído tardiamente com a fundação da Universidade de São Paulo em 1934, como uma iniciativa isolada, não relacionada

[5] Schwartzman (2001, p. 23-24) descreve comunidade científica como "[...] indivíduos que compartilham valores e atitudes científicas, e que se inter-relacionam por meio das instituições científicas a que pertencem. [...] têm em comum habilitações, conhecimentos e premissas tácitas sobre algum campo específico do saber. [...] na caracterização da ciência como um sistema social é a existência de um sistema de autoridade que defende os critérios de probidade, plausibilidade e aceitabilidade dos resultados [...]"

[6] O Movimento Universitário Reformista (MUR) foi deflagrado em Córdoba em 1918. As principais reivindicações eram a democratização da administração e a autonomia universitária: uma "universidade a serviço do povo, da nação, dos trabalhadores". (LOVISOLO, 1997, p. 285) Na tradição política argentina ser reformista passou a ser uma identidade pública, e o MUR chegou a influenciar o debate na Colômbia, Venezuela, Paraguai, Bolívia, Equador e na América Central, inclusive a Revolução Cubana. (LOVISOLO, 1997)

com o Movimento Reformista. Esse modelo foi influenciado pelo modelo norte-americano, com ênfase na pós-graduação e valorização da pesquisa, carreiras docentes de tempo integral e acesso por rigorosos exames de seleção, ganhando feições mais elitistas. Em contraposição, os demais sistemas do subcontinente priorizaram o ensino de graduação, a ausência de exames de ingresso e a expansão do número de matrículas universitárias. (SCHWARTZMAN, 2014)

A ordem internacional e a geopolítica ganharam novos contornos após a Segunda Guerra Mundial, impondo desafios para as universidades da América Latina, pois havia a preocupação em incrementar as capacidades científicas e tecnológicas dos países, ainda produtores de matérias-primas. Naquele contexto, Herrera (1995) entendeu que faltou aos países do subcontinente construir uma maior convergência de interesses endógenos voltados para a ciência. Isto é, faltou uma melhor imbricação entre políticas científicas explícitas (governamentais e regidas por normas e legislação) e políticas científicas implícitas (que precisam se conjugar com um projeto nacional de maior envergadura para promover mudanças). Porém, a despeito dessa crítica, pode-se dizer que houve nos anos 1950 e 1960 algumas ações que começaram a se fazer presentes e que viriam a influenciar o desenvolvimento da ciência nas décadas seguintes.

No Brasil houve forte investimento estatal para fomentar o desenvolvimento em C&T com a criação da Capes e do CNPq em 1951, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 e da implementação do Fundo Nacional de Tecnologia em 1964. No Uruguai, importantes instituições públicas do setor também foram criadas no pós-guerra, com destaque para o Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (Conicyt), de 1961. Na Argentina, diferentemente do Brasil, onde o sistema de pesquisa se concentra nas universidades, é o Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), fundado em 1958,

o principal órgão estatal responsável por coordenar as carreiras de pesquisador científico e tecnológico.[7]

Um aspecto importante a registrar é que os regimes militares instalados no Cone Sul a partir dos anos 1960 impactaram distintamente os países deste estudo de caso. Em comum, ressaltamos a fuga de cérebros (*brain drain*), que impôs uma desarticulação das comunidades científicas durante os regimes autoritários entre as décadas de 1960 e 1980. Naquele contexto, afirma Videira (2015), o caminho da ciência latino-americana dependeu, em grande medida, do interesse que as elites, civis e militares, nutriram por ela. De modo distinto do Brasil, em que o regime militar impulsionou áreas estratégicas (eletrônica, energia nuclear, engenharia de infraestrutura etc.), na Argentina e no Uruguai os regimes atacaram abertamente a classe intelectual e os cientistas, destruindo de maneira incisiva a capacidade das universidades.[8] A despeito da evasão de acadêmicos e intelectuais por perseguição ou cassação dos direitos civis, no Brasil não houve enfraquecimento do sistema universitário. Paradoxalmente, a ciência e o ensino superior passaram a receber maior apoio, em contraste com a censura na cultura, na arte e na imprensa e a perseguição política (VIDEIRA, 2015). O país investiu pesadamente em ciência e expansão das

---

[7] Vale ressaltar, para os três países, outras instituições importantes, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), de 1973; o Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (Inta), fundado em 1956, na Argentina; e, no Uruguai, o Laboratorio Tecnológico del Uruguay (Latu), de 1965, e o mais recente Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), de 1989.

[8] O maior ataque à universidade argentina foi durante a ditadura do general Videla (1976-1983), marcada por uma severa repressão, que resultou em demissões, dispensas, perseguições e desaparecimentos forçados de docentes e estudantes. (UNZUÉ, 2013) Segundo o Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, entre 1975 e 1984, 334.126 pessoas deixaram o país. O Uruguai chegou à cifra de 280 mil emigrados a partir de 1970, que fugiam tanto da crise econômica (anos 1960) quanto do regime militar (entre 1973 e 1985), o que representava mais de 10% da população à época. (BARREIRO DIAZ, 1996) No Brasil, estima-se que o número de exilados durante a ditadura militar (1964-1985) tenha alcançado, aproximadamente, 10 mil pessoas. (CLEMENTE, 2005)

universidades e consolidou um robusto sistema de pós-graduação a partir dos anos 1970.[9]

Na Argentina, apesar da perseguição política, dos exílios forçados de cientistas e do enfraquecimento das universidades, alguns setores lograram algum apoio, como foi o caso da energia nuclear, uma área estratégica em que o país ganhou notoriedade mundial, chegando depois a exportar sua tecnologia. (VIDEIRA, 2015) A proeminência do país com essa *expertise* estimulou a colaboração entre físicos brasileiros e argentinos, que mantiveram uma larga relação desde então, com ênfase na preservação dos usos pacíficos de seus programas nucleares,[10] como veremos mais adiante. No período autoritário no Uruguai, tanto a universidade como o Conicyt ficaram sob intervenção. Nesse país de pequenas dimensões, a Universidad de la República (Udelar), a maior e mais antiga, fundada em 1842, é responsável até hoje por quase 80% da produção científica nacional. Entretanto, a repressão e a forte emigração de cientistas tiveram como contraponto a formação de centros de pesquisa privados e independentes, principalmente em ciências sociais e economia, que reuniram um pensamento social de resistência no país.[11]

---

9 A atuação da Capes foi decisiva, pois ajudou a financiar uma política eficiente de formação de quadros altamente qualificados no exterior. Essas estratégias foram embaladas por um projeto econômico associado ao capital estrangeiro, investimentos em infraestrutura e indústria de base e expansão da fronteira agrícola, caracterizando o "milagre econômico brasileiro", desde fins dos anos 1960 até aproximadamente a crise internacional do petróleo de 1973.

10 O marco desta cooperação foi o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, firmado entre Brasil e Argentina em 1980, entre os presidentes João Figueiredo e Jorge Rafael Videla, ainda no período dos regimes militares. (LANIADO; SANTOS, 2013)

11 Entre eles estão o Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarollo, Uruguai (Ciedur), de 1977, o Centro de Investigaciones Economicas (Cinve), de 1975, o Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (Ciesu), de 1973, e o Centro Latinoamericano de Economia Humana (Claeh), o mais antigo deles, fundado em 1958. (BARREIRO DIAZ, 1996)

Essa breve digressão histórica sobre o impacto do autoritarismo que marcou os três países busca introduzir uma análise mais focada no período que sucede a redemocratização na região e na influência da globalização sobre as comunidades científicas a partir dos anos 1990. A globalização pôs em relevo a interconexão mundial e uma maior interdependência nos âmbitos econômico, social e cultural, internacionalizando a mobilidade humana, valores, educação, indústria cultural e, não menos, conhecimento e tecnologias. A narrativa corrente é que essas mudanças têm demandado a formação de indivíduos conectados com diversos âmbitos do conhecimento e habilitados para atuar numa realidade cada vez mais interdependente. É nesse sentido que estudiosos latino-americanos têm analisado as transformações na educação superior na região, sobretudo a internacionalização, recorrentemente entendida como "uma condição, indicador, ou medida para melhorar a qualidade da universidade" no contexto de competitividade global. (GACEL-ÁVILA, apud OREGIONI, 2015, p. 13)

Para Knight, a internacionalização é "o processo de integração de uma dimensão internacional, intercultural ou global na finalidade, nas funções ou na oferta de instituições e sistemas de educação pós-secundária". (KNIGHT, 2004, p. 11) Ela pode variar desde ações mais tradicionais, como a mobilidade de discentes e docentes/pesquisadores até a promoção de convênios, políticas de validação de créditos, compatibilização de currículos, fluxos de conhecimento, redes etc. (AUPETIT, 2013)

Com base nessas considerações, pergunta-se: qual é o papel desempenhado pela universidade latino-americana no bojo dessas novas tendências e demandas internacionais? Nos estudos sociológicos sobre a educação superior existem visões que, embora pareçam antagônicas, coincidem com uma percepção crítica sobre a internacionalização do ensino e da ciência sob a lógica da não subordinação das regiões periféricas às diretrizes dos centros de conhecimento hegemônicos do Norte global.

Sousa Santos (2005) destaca que, a despeito da transnacionalização do conhecimento ter sido uma marca originária das universidades, o que ocorre hoje é uma "globalização neoliberal da universidade". Isto é, conquanto os intercâmbios entre instituições alcançaram uma dimensão muito mais vasta e plural, sua lógica vem ganhando traços mais mercantis.[12] Isso coloca em risco a autonomia e a liberdade que estão na raiz da produção científica e cultural, ao reduzir a autonomia de gestão dos sistemas educacionais e das instituições da ciência, o que pode afetar até mesmo a conformação do campo científico, levando-o a privilegiar interesses do mercado, e não os interesses da ciência e da sociedade, que a nosso ver são centrais.

Schwartzman (2014), por sua vez, afirma que os processos de internacionalização da ciência e educação superior não podem se pautar em extremos: nem uma internacionalização total, nem o fechamento das instituições sobre si mesmas, do tipo nacionalismo cultural, científico e tecnológico. Ou seja, é importante reconhecer que a educação superior é um importante bem público e, como tal, abre espaço para valorizar e negociar alternativas de cooperação e práticas que possam fomentar o conhecimento e diminuir as assimetrias entre os países da região latino-americana. (AUPETIT, 2017)

Oregioni (2015) e Perrota (2015) entendem as universidades latino-americanas sob uma perspectiva endógena e integral, que favorece vínculos recíprocos entre as instituições para cooperar em vários âmbitos. Isso é o que hoje caracteriza as redes no setor, com diferentes iniciativas de aproximação, direcionadas

[12] A principal crítica refere-se à inclusão da educação como um serviço comercial no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services, GATS) da Organização Mundial do Comércio, em 1998. Também há debates sobre o aumento vultuoso de instituições privadas de ensino superior na América Latina, no formato de conglomerados multinacionais, a partir da onda neoliberal dos anos 1990. (OREGIONI, 2015)

ao fortalecimento de laços sociais, ao conhecimento mútuo e à própria integração regional. (UNZUÉ, EMILIOZZI, 2013) Como exemplo podemos citar a Associação de Universidades do Grupo Montevidéu (AUGM), de 1991, que funciona como um espaço acadêmico comum de cooperação científica, tecnológica, educativa e cultural entre países da região. Destaca-se também o Setor Educacional do Mercosul (SEM), de 1991, uma instância de coordenação de políticas públicas na área que visa à mobilidade acadêmica e à formação de uma identidade e cidadania regionais, adotando a formação educacional como um dos eixos estruturadores da integração. (SANTOS, 2014)

Assim, entende-se que a regionalização na área do conhecimento é um empenho contra-hegemônico em relação aos centros universitário-científicos já consagrados na Europa e EUA, que quase sempre determinam os critérios de como, quem, de que forma e quando a ciência e a educação superior se produzem. (BOURDIEU, 1975, 2002) É nesse sentido que se dá ênfase ao papel desempenhado pela cooperação, na forma de redes ou de grupos de acadêmicos (formais ou informais), como importantes instrumentos para uma maior intercomplementaridade regional, pois permitem ampliar o escopo de influência dos atores. (ARAYA, OREGIONI, 2015)

O princípio da cooperação e das trocas, tal como aqui analisado, leva em conta que valores de longo prazo, como reconhecimento e confiança, permitem considerar também aspectos mais subjetivos da ação dos indivíduos e seus impactos no mundo social. Ao observar os países estudados, percebe-se que esses fatores abrem janelas para analisar as contribuições de acadêmicos e cientistas – os atores reais –, aqueles que fazem o conhecimento e a ciência por aqui e tornam as comunidades científicas um mundo objetivo. São eles que ilustram a realidade de hoje através de sua trajetória, de caráter mais biográfico ou institucional, e de sua contribuição para a institucionalização do campo científico na região. São deles os dados que informam a análise que segue e que nós interpretamos à luz dos argumentos e das categorias de estudo apresentados até aqui.

Os atores da cooperação: as contribuições de acadêmicos e cientistas no desenvolvimento estratégico, na integração entre público e privado e na consolidação do sistema universitário

Para pesquisar o tema deste estudo de caso definiu-se como recorte temporal aproximado o período que marca a consolidação da redemocratização da Argentina, Brasil e Uruguai, países do Mercosul, tomando os anos 1990 como ponto de partida, mas não somente. Conforme mencionado anteriormente, o pano de fundo histórico é o da globalização que se impôs nos países da América Latina, com a implementação das diretrizes neoliberais na economia e as reformas do Estado introduzidas desde fins da década de 1980 na região. O enfoque que procuramos dar ao estudo do tema é o da capacidade endógena dos países de iniciativas em ciência, tecnologia e ensino superior avançando juntamente com esforços para uma inserção internacional no campo do conhecimento e da ciência contemporânea. Iniciativas de internacionalização foram marcadas pela interdependência entre os países no cenário internacional e por estratégias de reorganização da ordem política mundial, inclusive com a formação de blocos regionais como o Mercosul.

Para começar, tomam-se como eixo dois pontos de indagação: 1. como a nova configuração da geopolítica atual influencia a cooperação das comunidades científicas em nível nacional, regional e internacional, dentro dos limites e incentivos encontrados em cada um dos países; e 2. a importância da ação dos indivíduos para viabilizar o desenvolvimento científico e tecnológico nos países e na região.

Além das fontes bibliográficas e pesquisa em sites diversos, a matriz principal deste trabalho é a realização de entrevistas[13]. Eles

[13] Em 2020 foram realizadas 17 entrevistas que seguiram um roteiro simples com

forneceram uma visão muito rica do caleidoscópio que é o mundo da ciência e das organizações que lhe dão sustentação. Forma o corpo desta parte do capítulo uma análise compreensiva das experiências dos atores sobre suas trajetórias profissionais e a curiosidade intelectual que os moveu ao longo do tempo, bem como sua inserção em instituições, redes de cooperação e atividades que contribuíram para consolidar um padrão de conhecimento e o interesse público. A experiência biográfica dos entrevistados como fonte de pesquisa (IVO, 2020) forneceu valiosas informações sobre: a formação paulatina do cientista; a vivência em sistemas institucionalizados; a agenda de pesquisa; as inovações de métodos e a multidisciplinaridade; a cooperação entre grupos e a sua presença em comunidades científicas.

Os critérios para selecionar os entrevistados se pautaram pela identificação da sua condição intelectual reconhecida entre os pares, o grau de profissionalização alcançado, as posições (cargos e funções) ocupadas no desempenho do seu trabalho em organizações nacionais e internacionais (associações científicas, grupos de pesquisa, redes de trabalho), a sua mobilidade institucional, a titulação acadêmica e as trocas de conhecimentos no seio de comunidades científicas. Identificamos esses critérios biográficos para cada um dos entrevistados, em nota de rodapé, ao longo da análise de suas contribuições por meio da entrevista. Por uma razão ou outra, quase todos eles ou elas são doutores na sua respectiva área de conhecimento.

Nas entrevistas foi possível explorar não somente a memória dos fatos, mas também a visão do depoente sobre fatos passados, mostrando o que Bourdieu (1975, 2002) qualifica como as motivações

---

acadêmicos e cientistas a partir de sua inserção em funções ligadas à ciência, à tecnologia e ao ensino superior. Foram realizadas cinco entrevistas presenciais no Uruguai e seis na Argentina. Foram realizadas seis entrevistas por videoconferência no Brasil devido à pandemia do coronavírus (covid-19). Os entrevistados são atores que ocupam posições em: representação diplomática (um), universidade, universidade e institutos científicos, institutos científicos e de assessoria, agência de projetos. Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos participantes, que têm suas identidades preservadas, seguindo os princípios éticos de pesquisa nas ciências humanas e sociais.

do trabalho científico movidas por interesses internos e externos ao campo, e que expressam sempre uma forma de busca de poder, conforme as posições ocupadas pelos atores nas organizações. No seu conjunto, os fatos e visões formam o capital intelectual e simbólico contemplado na trajetória de cada um.

O roteiro das entrevistas indagou sobre (a) a experiência profissional e a cooperação por iniciativa própria ou estímulos institucionais, nacionais e internacionais, (b) a cooperação entre intelectuais e cientistas, o poder público e as políticas públicas, (c) a cooperação para a ciência por meio de redes e grupos de pesquisa formais e informais, nacionais e internacionais, e (d) a importância da universidade na institucionalização e internacionalização do conhecimento e da profissionalização dos recursos humanos. Devido ao caráter de trajetória biográfica, os registros mostraram uma coincidência de época histórica entre eles.

Os temas empíricos que os conteúdos das entrevistas abordam sobre trabalho científico, cooperação e instituições foram agrupados em subseções: (a) cooperação em ciência e tecnologia para o desenvolvimento estratégico; (b) cooperação para o conhecimento e engajamento de institutos técnico-científicos; e (c) cooperação em atividades acadêmico-científicas, recursos humanos, internacionalização do conhecimento e consolidação institucional do sistema universitário. A análise das informações segue conforme a interpretação que logramos dar aos depoimentos.

Cooperação em ciência e tecnologia para o desenvolvimento estratégico

A trajetória profissional dos entrevistados enfatiza a intercalação de experiências em órgãos públicos, agências ou instituições acadêmicas e intercâmbios, no âmbito nacional e internacional, e que foram fundamentais para uma formação intelectual e profissional. No conjunto das experiências relatadas, a cooperação, as redes

de relacionamentos e as trocas de conhecimento foram centrais tanto na atuação acadêmico-científica quanto em apoio a políticas públicas voltadas para o desenvolvimento.

Para quem atua em projetos de desenvolvimento estratégico, a imbricação entre a ciência e o governo é *sine qua non*. Gostaríamos de ilustrar a questão com a participação em políticas voltadas para a energia nuclear, uma área de ponta, que requer intensa cooperação interinstitucional, mesclando iniciativas individuais e iniciativas institucionais. Para o entrevistado[14] que atua nesse setor, a cooperação entre cientistas e centros de pesquisa argentinos e brasileiros tem sido importante, com alguma constância, ainda que não de forma sistemática. A cooperação envolveu pesquisa e atuação no Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica (PPG-PCT) da Universidade de Campinas, principalmente nos anos 1970 e 1980, e depois na Universidad Nacional de San Martín. Conjugaram-se então conhecimentos teóricos e ação experimental, formação de recursos humanos em alto nível, propiciando reconhecimento e legitimidade.

Conforme informado, já de longa data Argentina e Brasil têm interesses paralelos em energia nuclear, em uma relação que ao longo do tempo passou da competição e rivalidade para a cooperação. Essa é uma realidade que foi ilustrada pela proposição: "Olhem! Nós controlamos um ao outro, mas não só nos controlamos – a partir do controle mútuo começamos a colaborar". Isto é, partiu-se de uma cultura de confrontação para um consenso interno. Para este cientista, a Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de

[14] Foi presidente da Autoridade Regulatória Nuclear, membro da Comisión de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (Abacc), professor convidado do Programa de Pós-Graduação (PPG-PCT) na Unicamp e pesquisador do Conicet. É da Secretaria de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación e professor titular da Universidad Nacional de San Martín (Unsam). Participou do Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) e da Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

Materiales Nucleares (Abacc), a partir de 1991, teve papel importante ao permitir um entendimento geopolítico para a região e posicionar a América Latina na divisão internacional do trabalho. Essa cooperação antecedeu as próprias negociações do Mercosul. Para o entrevistado, trata-se de um claro exemplo do poder da ciência e dos recursos que ela propicia para influenciar na competição internacional, valorizando uma política de impacto nacional e regional.

É preciso lembrar que o subcontinente tem sido sempre uma zona de influência dos EUA, com obstáculos para uma colaboração científica e tecnológica mais cumulativa, que possa garantir um mínimo de autonomia. Mas, para o mesmo entrevistado, o problema de maior envergadura é estrutural, pois as capacidades nacionais da ciência latino-americana não geram o que ele chama de "ecossistemas" – não se disseminam organicamente e pouco influem nas demandas por mudanças. Ademais dos condicionantes do meio social na produção de conhecimento, os países não têm metas estabelecidas, sendo profundamente influenciados pela economia do conhecimento dos países avançados. Tal como indicado por Herrera (1995) já nos idos dos anos 1960 e mencionado anteriormente, na América Latina falta uma ação mais efetiva do Estado para conduzir um projeto de país com a contribuição das comunidades científicas, com ciência, tecnologia e educação superior ocupando um papel central. Esta é uma crítica recorrente para todos os entrevistados.

Para projetos estratégicos em ciência é preciso em primeiro lugar construir uma rede de contatos, como afirma outro entrevistado,[15] "uma máfia", que no mundo científico significa o trabalho que se reconhece, respeita e confia, seja em nível nacional ou internacional. Para ele, na ciência tudo começa com redes, que

[15] Pesquisador titular e orientador de pós-graduação do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF); membro do Observatório Pierre Auger; membro do centro Cherenkov Telescope Array (CTA); membro do Southern Wide Field Gamma-Ray Observatory (SWGO); membro titular da Academia Brasileira de Ciências. Atua na área de física experimental de altas energias e física das astropartículas.

sempre começam pelas pessoas. Essas redes são a base para projetos integrados de pesquisas e investimentos em pós-graduação, uma cooperação que permite a formação de um capital intelectual e científico e confiança de longo prazo. Dado esse primeiro passo, os arranjos institucionais se tornam possíveis, pois é preciso a participação de atores institucionais diversos, por exemplo, os ligados à gestão da ciência e ao governo.

A institucionalização do trabalho acadêmico e científico se apoia em relações recíprocas que permitem a inserção dos indivíduos em associações nacionais e internacionais, institutos acadêmicos e de pesquisas e em projetos montados por meio de colaboração. Às vezes os projetos são sediados em vários países, como é o caso do Observatório Pierre Auger, um observatório de raios cósmicos formado por uma rede de pesquisadores que envolve a Argentina, o Brasil, a França e cientistas de vários países, e da qual o entrevistado participa.

A crítica formulada por esse mesmo depoente da área de física é que trabalhar com ciência no Brasil é se deparar com uma cultura um tanto atrelada a estruturas de poder mais personalizadas, que refletem a ordem social do país, tornando tudo um pouco mais lento. No Uruguai isso não transparece, porque a comunidade científica de lá é pequena. Quanto à Argentina, o país tem uma tradição em ciências mais bem organizada, o que reduz os obstáculos produzidos por posturas resistentes a uma dinâmica modernizadora. Por isso, afirma ele, para vencer resistências é importante ter colaborações internacionais e cargos em órgãos e associações supranacionais, porque trazem valores culturais inovadores sobre o conhecimento, promovendo trocas recíprocas instigadas por uma curiosidade científica mais ampla, muito importante para a pesquisa. Tais colaborações e cargos também são importantes para enfrentar a hegemonia dos países do Norte global e sua relação com comunidades científicas dos países de regiões mais periféricas. Isso porque, conforme o entrevistado, os blocos regionais que são importantes para as relações políticas e comerciais não o são para a ciência, pois no Cone

Sul, por exemplo, projetos em C&T demandariam políticas públicas regionais mais convergentes e dirigidas.

No Brasil, a burocracia trava o avanço dos trabalhos, e as políticas em C&T estão sempre sujeitas às mudanças governamentais, o que impacta na continuidade dos projetos. Essa é uma crítica que reaparece em grande parte das entrevistas desta seção e das outras que seguem. Como disse o presente entrevistado da área de astrofísica, "a cada novo governo temos que reinventar a roda e explicar tudo de novo". Para complicar a questão, o setor produtivo é muito alheio à ciência em geral: "nos culpam por fazer ciência e não inovação, mas inovação é coisa das empresas", afirma ele. Outros depoentes também citam que há poucos pesquisadores envolvidos em C&T, das diversas áreas, nas empresas. De fato, olhando para a região do Cone Sul, hoje vemos os países muito restritos à produção agroexportadora, uma realidade que enfraquece políticas de C&T e educação superior como investimentos de futuro.

Abordamos agora outro aspecto do desenvolvimento estratégico e da colaboração interinstitucional e governamental, tema deste tópico. O Mercosul, que agrega países com muitas assimetrias entre si e dentro dos próprios países, não tem logrado instituir um projeto comum bem-sucedido, limitando-se mais a questões de comércio e aduaneiras, conforme avaliação crítica transmitida pelos entrevistados e largamente coberta pela literatura. Entretanto, um projeto de maior impacto foi concebido fora do bloco regional, exemplificado pelo projeto Corredor Rodoviário Bioceânico, uma proposta que exige a mobilização de *expertise* em engenharia e infraestrutura, pois conectará o Atlântico a uma rota comercial para o Pacífico, passando por quatro países.[16]

[16] O Corredor Rodoviário Bioceânico é um projeto de cooperação intergovernamental e regional fora do Mercosul, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Chile, de 2017. O projeto, que promove investimentos de capital em engenharia e infraestrutura para a integração física na região, permitirá uma diversificação em serviços e inovações: comércio, serviços, exportações, escolas técnicas etc.

Para o entrevistado[17] que atua nesse projeto, sua experiência profissional anterior em organismos internacionais contribuiu para entender melhor a negociação em uma situação que envolve vários países. Ele destaca a importância da boa governança, pois ela permite: 1. um maior equilíbrio na negociação e no poder decisório entre as partes; 2. uma capacidade de combinar interesses minimamente recíprocos; e 3. um equacionamento das diferenças estruturais entre os países envolvidos. A boa governança é importante também para melhor integrar os estados brasileiros envolvidos no projeto (*e.g.* São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul). No geral, a seu ver, o Corredor Bioceânico, além de ser uma intervenção econômica, físico-geográfica e tecnológica, trará um impacto cultural por onde se estender. A sua implementação influenciará a mentalidade das pessoas para trabalharem com o "estrangeiro" (países vizinhos e investidores), uma experiência não muito comum na América Latina. O entrevistado acrescenta que o projeto incorpora uma forma de compreensão regional sobre a nossa relação com países dominantes, como a China, por exemplo, que tem muito interesse na América Latina, além de requerer uma legislação coerente e compatível entre as partes, entre outros ganhos possíveis.

A última questão que nos parece importante analisar sobre conhecimento e projetos de desenvolvimento estratégico é a cooperação entre a universidade e entidades externas, o poder público ou o setor privado. Na ciência física, por exemplo, a competição e a cooperação são "as duas faces da mesma moeda" na relação entre comunidades científicas nacionais ou internacionais, afirma o

[17] Diplomata que atuou na Organização Mundial do Comércio (OMC); chefiou o Setor Político e o Setor Econômico/Promoção Comercial, em Moscou; chefiou o Setor Econômico, em Lima; representou o Brasil junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Clube de Paris; chefiou o Setor Econômico e de Promoção Comercial, em Dublin. Integrou a representação brasileira junto aos mecanismos de organização das reuniões de Cúpula América Latina e Caribe – União Europeia, Grupo do Rio, Ibero-Americana, Mercado Comum do Sul, Brasil-União Europeia, União das Nações Sul-Americanas, entre outras.

entrevistado que estuda essa questão.[18] Mas, em geral, na relação entre governo-academia-setor privado, a cooperação não é muito expressiva ou eficiente. A relação entre esses três entes tende a ser mais tensa, pois geralmente expressa um nível de pouca confiança, que impede a formação de esforços conjugados. Às vezes há consultorias individuais por parte de acadêmicos para empresas e grupos econômicos, mas projetos conjuntos são difíceis de acontecer, porque há receio por parte da universidade de que uma maior cooperação possa levar a uma perda de autonomia. Para este e outros entrevistados das ciências exatas – neste tópico e no que segue, sobre os institutos e agências –, isso reflete problemas estruturais da universidade brasileira e dos outros países. Para eles, a universidade se distancia do mercado e tem dificuldade de levar em conta as demandas reais da sociedade.

Entretanto, na região há situações marcadamente diferentes. Como relatado ao analisar o tópico "Comunidades científicas e produção de conhecimento" deste capítulo, a instituição universitária foi afetada de forma diferente nos três países. A Argentina e o Uruguai sofreram uma verdadeira diáspora de cientistas e intelectuais, uma situação diferente do Brasil. Na conjuntura dos anos 1960 e 1970 muitos físicos argentinos vieram ao Brasil e contribuíram para a pós-graduação e a produção científica, com colaborações interpessoais e institucionais, como também mencionado por um entrevistado anterior. Mas isso não é suficiente. Na avaliação comparativa feita pelo presente entrevistado, que estuda o tema, há certa desconexão entre o mundo acadêmico e a realidade socioeconômica, principalmente na Argentina, uma desconexão acirrada pelos baixos investimentos públicos em ensino e pesquisa. A situação do Brasil foi diferente pois houve um processo de expansão do sistema universitário

[18] Professor titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; professor no Programa de Ensino e História da Matemática (UFRJ); professor convidado do Instituo de Biofísica; pesquisador colaborador no Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF); membro da Academia Paraense de Ciências; editor-chefe da revista eletrônica *Em Construção*.

e mais investimentos em recursos humanos e pesquisa, mesmo durante o período autoritário. Isso é um claro exemplo de que as políticas de setores estratégicos que envolvem a universidade e C&T são vulneráveis a governos ou mais conservadores e pró-mercado ou mais progressistas e desenvolvimentistas, que demandam alguma autonomia nacional.

Olhando o conjunto, é preciso frisar que a integração entre universidade e sociedade não segue um padrão em todas as áreas do conhecimento. Há frequentemente uma fronteira difusa entre ciências e políticas públicas que transitam entre a área universitária e o poder público. Nas humanidades há relativa contribuição na formulação de políticas de intervenção em projetos sociais. Na área biomédica parece haver uma maior integração orgânica entre universidade e políticas de governo, devido ao caráter aplicado e experimental da medicina e ciências da vida em geral. Há outros exemplos a distinguir, caso a caso, porque, do ponto de vista da cooperação científica e tecnológica entre universidade e entes externos, há importantes áreas de conhecimento, como astrofísica, aeronáutica, ciências agrárias, requalificação urbana, economia, ciências comportamentais, gestão etc., que formam o painel da cooperação. Para os depoentes em geral, como crítica, às vezes a universidade parece desconectada da realidade socioeconômica, produzindo, sim, conhecimento de qualidade, mas mais para os padrões de competição internacional, hierarquias por mérito e projeção em instituições de renome do que para uma maior integração com a sociedade local.

Cooperação para o conhecimento e engajamento de institutos técnico-científicos

Os institutos de pesquisa científicos e tecnológicos têm papel importante para o desenvolvimento da economia, das instituições e das capacidades para lidar com os problemas da sociedade. Analisamos

nesta seção a contribuição dos entrevistados que trabalham em institutos e agências que apoiam políticas públicas para o governo e o setor produtivo. Para esses atores há uma forte interseção entre a ciência aplicada e o papel dessas organizações, como, por exemplo, a sua contribuição para o setor agropecuário, tão importante para o Uruguai e a Argentina, assim como para projetos para o setor produtivo em geral.

Para um pesquisador[19] da área de estudos e pesquisa agropecuária no Uruguai, a cooperação neste domínio se dá de forma mais segmentada, com aspectos positivos e outros nem tanto. O Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Inia) em que trabalha favorece projetos de cooperação no país e no exterior (Nova Zelândia, Irlanda, Holanda, Catalunha etc.) e em programas de estudos e monitoramento na área de agropecuária. O entrevistado afirma a importância da contribuição da ciência para o setor produtivo e defende uma economia que se estruture de forma mais plural, em sistemas cooperativos, e não somente voltada para os interesses dos grandes produtores. Na área técnico-científica, coopera mais com a Argentina; já com o Brasil, as relações são mais voltadas para investimentos no setor produtivo. Mas, no geral, pode-se dizer que para melhor integrar os três países é importante cooperar em áreas afins, pois, como afirma o pesquisador, "não é bom criar oposições entre ciência, tecnologia e mercado".

Os problemas enfrentados pelo Uruguai na cooperação em ciência e tecnologia têm três eixos. Primeiro, há poucas relações com o setor industrial privado, que acaba comprando tecnologia do exterior, da Alemanha, Suécia, EUA, União Europeia etc. Isso ocorre porque não há um bom diálogo com a C&T nacional nem com a da região. A pouca colaboração entre institutos e o setor privado

[19] Presidente do Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (Conicyt); gerente de inovação e comunicação do Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (Inia), Uruguai. Áreas de atuação: biotecnologia, agricultura, gestão de negócios, empreendedorismo, inovação e sustentabilidade.

enfrenta o fato de que há poucas pessoas nas empresas com capacidade para dialogar. Conforme o pesquisador, somente 1% dos profissionais egressos das universidades trabalha no mundo privado, 88% trabalham na universidade e o restante em institutos. Então, muitas vezes, não há interlocutores para a C&T no mundo empresarial, dificultando projetos conjuntos para tratar dos problemas. Sem uma política de incentivos para melhorar essa relação, a questão permanecerá.

Em seguida, o entrevistado menciona que há a questão do diálogo com o âmbito ministerial, que hoje é insuficiente, porque os ministérios têm uma lógica vertical que não ajuda a criar espaços para a colaboração entre os setores: "Deveria haver posições e propostas mais transversais entre instituições e objetivos". Há também um problema de gestão, entre quem deveria elaborar políticas em C&T no Uruguai e quem deveria executá-las, pois com as mudanças de governo tem havido uma sobreposição de funções, o que enfraquece o Conicyt. Outra questão é que os próprios ministérios são mal providos de políticas em C&T que poderiam agregar os institutos e a universidade. No fundo, falta diálogo e a formulação de interesses convergentes.

Em terceiro lugar, há entraves para um diálogo entre os institutos, o setor privado e a universidade. Há resistência e preconceito de todos os lados, diz o entrevistado, com uma forte clivagem entre a contribuição dos institutos e a ciência produzida no mundo acadêmico, com difícil interlocução entre essas duas esferas. As partes são influenciadas por estereótipos de outras épocas, em que empresários associam a universidade à esquerda, ao conflito, a greves ou ao excesso de burocracia. E, por sua vez, muitos na universidade olham preferencialmente para a questão social e os desfavorecidos, em oposição ao setor produtivo. Essa dicotomia afasta o diálogo e restringe as oportunidades, gerando um problema de base, porque 80% da pesquisa no país é feita na universidade, muito concentrada na Universidad de la República. Para o entrevistado, poderia haver maior interesse em cooperativismo, pois o país tem tradição na

área; isso ajudaria em questões de habitação, saúde e crédito agrícola, por exemplo, ao atender mais à classe média e média baixa e contribuir para democratizar o país.

Na sua visão, as funções e a estrutura de carreiras acadêmicas seguem a lógica das avaliações por produtividade e publicações, o que faz com que pesquisadores nas universidades realizem menos pesquisas para resolver os problemas dos próprios países, enfraquecendo a contribuição das comunidades científicas. Os acadêmicos buscam preencher o capital intelectual e científico que a lógica interna do sistema, autônomo, define como importante, um mundo científico que opera com parâmetros de hierarquias e valores universais, consagrados pelos países mais desenvolvidos. Essa é uma crítica que associamos com a circulação das ideias e o poder na academia e na ciência em padrão internacional. (AUPETIT, 2013, 2017; BOURDIEU, 1975) Aliás, esta crítica sobre a universidade foi externalizada por todos os cientistas que atuam em institutos de C&T e também por aqueles envolvidos em projetos estratégicos analisados no tópico anterior. A ideia central que defendem é que o conflito e a negociação andam juntos, não são excludentes, isto é, é preciso saber "tolerar a lógica do outro para poder negociar".

Olhando por uma perspectiva regional, para quem estuda e pesquisa em C&T e o setor produtivo nos institutos, seria importante que houvesse maior integração com o Mercosul, não somente comercial, mas científica, tecnológica e cultural. Pela experiência vivida em órgãos supranacionais e regionais, como Mercosul, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (Inta) e Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (Procisur), o entrevistado afirma que, quando os três países colaboram, geram círculos virtuosos, com soberania, mas que essa colaboração não está funcionando bem. Para ele, o Mercosul poderia ser um espaço para um salto em C&T por meio de uma ação conjunta e cooperativa. Para o Uruguai, isso seria fundamental, porque "não vejo o Uruguai sozinho fazendo este salto, mas vejo centros binacionais, empreendimentos empresariais

em conjunto, públicos e privados" de maior musculatura. Ademais, reabilitar o Mercosul é importante para enfrentar as pressões internacionais que querem manter os países do Cone Sul como exportadores de *commodities*.

Com algumas distinções, o papel da Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) também contribui para traçar o perfil da relação entre cooperação e institutos no Uruguai. O papel principal dessa agência é financiar projetos de pesquisa, de inovação e formação de recursos humanos e apoio ao empreendedorismo. Mas seu papel não se restringe a isso. Ela extrapola a função de entrosar conhecimento e mercado, pois tem um perfil mais complexo; ela recorre a avaliações técnicas e científicas, uma função do instituto que nós gostaríamos de enfatizar, já que conecta o tema em discussão com essa atuação do instituto. Seu padrão de avaliações segue o modelo *peer review* por especialistas do país e de fora, produzindo um conhecimento inter-regional, com cooperação e trabalhos conjuntos. Para o entrevistado[20] da agência, a ANII tem um importante modelo de integração e cooperação, a "tríplice hélice", pois atua com governo, academia e setor produtivo. Ela opera com fundos setoriais geridos por um comitê de sócios que participam das decisões sobre projetos com propostas aplicadas para resolver problemas da realidade.

Em sua análise, o entrevistado considera que a política de fundos setoriais combina excelência científica com relevância para as políticas prioritárias. Nessa linha, por exemplo, informa que se financiou um projeto que permitiu mudar a matriz energética do Uruguai para um predomínio da energia eólica. Há também investimentos em tecnologia para a educação, para o agro, segurança e cidadania. A ANII

[20] Foi diretor da Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Atua em políticas públicas em tecnologia e inovação. Participou do Plano Ceibal (Conectividade Educacional de Informática Básica para a Aprendizagem Online). Foi consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Docente da pós-graduação da Universidade Católica do Uruguai.

não define os temas, ela os avalia, seleciona e monitora, portanto, ela tem um papel gerencial e administrativo, tornando-se um veículo para políticas públicas. A agência também financia projetos de pesquisadores para o setor privado na área de inovação e *startups*: "Eu diria que é uma outra forma de fazer ciência, de contribuir academicamente". Os temas de natureza mais social são financiados pelo Ministério da Educação e Cultura, uma área em que a agência pouco atua.

A ANII não se dedica à cooperação internacional ou regional, sua atuação é somente nacional. Mas, ocasionalmente, a agência financia a mobilidade de pesquisadores, palestrantes e estudantes. Porém, do ponto de vista do sistema produtivo dos três países em tela, o entrevistado acrescenta que "no mundo produtivo o Mercosul não existe. É um conto", está cheio de entraves tarifários e não tarifários. O Brasil é sumamente fechado, e a Argentina é fechada em alguns aspectos. Não há cooperação produtiva entre os países. O mundo empresarial, por sua própria natureza, é muito mais complicado do que o mundo acadêmico em termos de burocracia e legislação. Então, para o depoente, "do ponto de vista da cooperação produtiva, o Mercosul é um enorme fracasso". Por certo, uma visão mais radical do que a de outros depoentes.

Na relação com a universidade, uma agência técnico-científica como a ANII se diferencia, porque, para o entrevistado, ela se vê orientada para uma missão. Para ele, o conhecimento na universidade é orientado para a curiosidade intelectual (no sentido acadêmico-científico mencionado anteriormente), movida pela defesa de uma autonomia absoluta, uma liberdade total de escolha, porém com pouca *accountability*. Isso cria muita fricção entre a universidade, a Udelar, e a ANII, ainda que os acadêmicos não deixem de concorrer aos financiamentos dos editais da agência. Na base dessa tensão há o que o entrevistado classificou como falta de confiança mútua. Tal como na abordagem do Inia sobre a pouca cooperação da universidade com setores externos, ele destacou que os empresários veem o mundo acadêmico "como tribos que falam dialetos

diferentes e é muito difícil que se encontrem", afirmando que, na academia, considera-se que o setor da produção tem uma visão de curto prazo e não entende a importância da pesquisa de longo prazo.

Para outro entrevistado[21] da ANII, os fundos que apoiam a agência são oriundos principalmente do setor público nacional, além de algumas poucas instituições privadas que aportam capital. Isso cria desafios para um dos objetivos da agência, que é investir na formação de pesquisadores jovens do país, em início de carreira. Há muitas limitações, porque não há um sistema nacional de carreiras em C&T que delimite áreas estratégicas a serem priorizadas para a formação de pessoal. Os recursos são muito concentrados na Udelar, o que acaba criando uma competição por financiamentos. A seu ver, no geral, há uma grande desvantagem da região do Cone Sul em relação à produção de conhecimento, pois, quanto à pesquisa, "somos uma região muito periférica e atrasada com relação ao resto do mundo", em termos de projetos, publicações e impacto do que se produz por aqui, mesmo levando em conta que o Brasil tem um sistema de pesquisa e produção científica mais consolidado.

Os institutos de pesquisa e projetos podem ser organizações mais integradas ao *establishment*, como *think tanks* que operam em vários níveis, com apoio de agências internacionais de desenvolvimento. Esse é o caso do Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal), na Argentina, muito envolvido com políticas de apoio aos governos na região.[22] O Intal funciona como um centro de estudos técnicos e científicos com publicações para

---

21 Secretário executivo da Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) desde 2012. Atuou no desenvolvimento de redes de comunicação e dados em empreendimentos na Argentina, Estados Unidos e Uruguai. Exerceu a docência universitária por quase 30 anos.

22 O Intal é um organismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que tem por objetivo promover a agenda de integração regional e a inserção internacional dos países da América Latina e Caribe e do Mercosul, produzindo informação quantitativa e qualitativa, análises técnicas e assistência aos governos, capacitação de funcionários públicos e empresariais.

atender às demandas de governos em relação a questões econômicas (comércio, trabalho, saneamento) e sociais (educação, saúde, segurança) e de integração regional, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Apesar de ter uma estrutura institucional estável, o instituto sofre com a instabilidade político-institucional dos países, questão apontada por todos os demais que opinaram sobre o tema na presente pesquisa. Para o entrevistado[23] desse instituto, o Mercosul tem limites para a cooperação porque o bloco é intergovernamental e não supranacional, como é a União Europeia, o que dificulta o processo integrativo, que seria mais eficiente com decisões a partir de um órgão central, com autonomia. No caso do Mercosul, todas as decisões importantes precisam ser aprovadas pelo Parlamento de cada um dos países membros, tornando as decisões lentas ou pouco efetivas.

O entrevistado afirma que o Intal procura não se envolver em disputas ideológicas que podem envolver governos e grupos; para ele, a agência se interessa por questões pragmáticas, assumindo um papel de neutralidade dentro de suas funções; seu objetivo é influenciar as capacidades para dar respostas práticas aos temas/problemas. O instituto assessora as presidências *pro tempore* do Mercosul e procura contribuir para mudanças nos marcos regulatórios internos em cada um dos países-membros do bloco.

No que se refere às relações entre universidades e o setor produtivo, o entrevistado opina que elas gozam de autonomia muito forte, tanto na Argentina como no Uruguai, o que parece ser um obstáculo para dinamizar a cooperação entre essas duas instâncias, repetindo uma visão constante e incisiva sobre os limites da cooperação entre universidade e institutos. Atualmente o Intal tem apoiado projetos em áreas técnicas para a capacitação de jovens na região, ou seja,

[23] Diretor do Intal junto ao BID; foi presidente do Banco de Desenvolvimento da Argentina; foi economista-chefe do BID, no núcleo para comércio e investimentos para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, além de Honduras e Nicarágua. Foi consultor do Banco Mundial e da United States Agency for International Development (USAID).

para atender o aumento das demandas por formação em conhecimento prático. Essa é uma contribuição do instituto na área educacional, voltada a demandas relativas à necessidade de adequação às novas tendências do desenvolvimento econômico e social, que apresenta transformações aceleradas e requer nova mentalidade.

Cooperação em atividades acadêmico-científicas, recursos humanos, internacionalização do conhecimento e consolidação institucional do sistema universitário

Nesta seção analisamos as contribuições dos entrevistados sobre o papel das universidades, acompanhando suas trajetórias profissionais como parte de um processo gradual e contínuo de *institutional building* nos três países. Todos os(as) entrevistados(as) colaboraram para expandir a institucionalização da pesquisa e de programas de pós-graduação e fomentar a circulação de ideias e pessoas, estimulando o fortalecimento de comunidades científicas.

Para o conjunto desses dados reunimos depoimentos de professores-pesquisadores dos três países. Eles compartilham experiências nacionais, regionais e internacionais em diferentes níveis, ora por meio de contatos mais individuais e menos institucionalizados, ora a partir de redes e ações mais estruturadas de cooperação. Um primeiro aspecto importante a notar é que a carreira docente não é restritiva; ela permite a inserção do indivíduo em diferentes campos de atuação a partir da academia, como se pôde observar na interlocução de alguns entrevistados sobre a expansão dos sistemas de pós-graduação e a formulação de políticas nacionais de C&T voltadas para a universidade e negociadas com os ministérios. Alguns entrevistados também atuam em gestão pública, na execução de políticas sociais, na participação ativa em associações científicas ou mesmo em consultorias para organismos nacionais e internacionais sobre projetos que envolvem atores empresariais e do terceiro setor. A carreira acadêmica contemporânea demanda a participação em redes e

sistemas de trocas recíprocas, como explicitado nas diferentes falas. Iniciativas individuais de cooperação se desdobraram em ações institucionalizadas por meio de convênios, projetos e financiamentos que envolveram agências financiadoras diversas, nacionais e internacionais, organizando diferentes equipes e o intercâmbio de pessoas.

A circulação de ideias, pessoas e produção científica ajuda a fortalecer a própria instituição de origem. Sobre essa questão, uma entrevistada[24] destacou que a cooperação é importante para "[...] trazer um benefício, um reforço para as equipes locais, para a internacionalização da nossa produção e uma interlocução internacional-nacional". Do mesmo modo, outros entrevistados ressaltaram a importância do trabalho acadêmico autônomo, que permite colaborações contínuas com diferentes atores, por meio da busca de convergências, da criação de projetos e equipes, da implantação de programas de pós-graduação e núcleos de pesquisa, por exemplo.

Sobre a inserção das universidades na cooperação internacional e regional, outra entrevistada[25] sublinhou a criação de redes acadêmicas como a Associação de Universidades do Grupo de Montevidéu (AUGM), que nucleia trinta e duas universidades públicas do Uruguai, Brasil, Argentina, Chile e Paraguai, entre outros. Para ela, essa é a mais exitosa iniciativa de cooperação desse tipo desde a redemocratização do seu país, o Uruguai. A AUGM emerge no contexto de integração regional dos anos 1990, valorizando as trocas entre

---

[24] Docente da (UFBA); membro da Academia de Ciências da Bahia; pesquisadora do CNPq; foi editora de publicação científica em ciências sociais; participou do conselho editorial de várias revistas internacionais; foi *fellow* do International Science Council (ISSC) da Unesco; foi pesquisadora associada ao Credal-CNRS (França); participou da cooperação interinstitucional Capes-Cofecub; atuou em vários programas do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso); participou da diretoria de associações científicas nacionais.

[25] Docente da Universidad de la República (Udelar); doutora pela University of Cambridge; atua na Pró-Reitoria de Pesquisa Científica, no Comité Científico Internacional e na presidência da Comisión Sectorial de Investigación Científica da Udelar; também é membro do Institut Pasteur de Montevidéu.

países que têm problemas semelhantes, partindo de uma perspectiva endógena de desenvolvimento (OREGIONI, 2015; PERROTA, 2015), mas também concatenada com as demandas internacionais do conhecimento e a mobilidade de ideias e pessoas.

Seguindo essa linha, buscamos compreender as políticas de internacionalização das universidades à luz de estímulos e interesses internos e externos. A maioria dos entrevistados reconhece a importância da integração internacional e intercultural na dinâmica das práticas universitárias (KNIGHT, 2004), mas que não implique, entretanto, em uma inserção subalterna na divisão internacional do trabalho científico. (SANTOS, 2005) Uma terceira entrevistada,[26] a partir da experiência brasileira, destacou que a internacionalização deve ser de mão dupla, isto é, deve-se enviar, mas também receber docentes, pesquisadores e estudantes em missões de estudo ou trabalho. Assim, as trocas recíprocas são mais horizontalizadas e menos subservientes se comparadas à lógica tradicional de valorização de uma ciência hegemônica proveniente dos EUA e da Europa, como funcionava para as gerações anteriores. A fala da entrevistada ilustra isso: "Não podemos dizer que estamos tão por baixo para aprender com eles: nós também podemos ensinar". Para ela, os intercâmbios com outros países reforçam o caráter cultural do aprendizado, a percepção cosmopolita de convivência com a diversidade, o debate em torno das inovações teóricas, o surgimento de novos parâmetros de comparação entre o local e o internacional – a percepção de um mundo múltiplo e plural.

[26] Foi docente da Universidade de Brasília; vice-presidência da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); foi professora convidada da Universidade de Québec; coordenou e avaliou programas de CT&I como Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) e Ciência sem Fronteiras; foi secretária executiva da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS); foi membro do Comitê Assessor de Ciências Sociais no CNPq e do Conselho Superior da Fundação de Amparo à Pesquisa (DF); foi membro do Conselho Consultivo da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); assessorou o CNPq para elaborar diretrizes de uma política científica e tecnológica para as áreas de ciências humanas, sociais e sociais aplicadas. Atualmente também é membro do Conselho Superior da Capes.

Entretanto, a internacionalização do conhecimento e da universidade não é padronizada em sua extensão e variedade. Como apresentado na seção sobre universidade neste capítulo, o Brasil logrou implantar políticas focadas na área mesmo durante o regime militar. Mas, para os acadêmicos da Argentina e do Uruguai, existe uma percepção mais crítica sobre a internacionalização, pois os países sofreram forte repressão e controle aos seus sistemas universitários, com perda de cérebros. Na recuperação das universidades em anos recentes, esses acadêmicos relatam haver uma internacionalização mais tímida em seus países. Eles criticam a pressão internacional que leva à competitividade entre instituições de ensino superior nas disputas por colocações nos *rankings* e por financiamento. Isso incluiria mecanismos de avaliação e classificação conforme os padrões internacionais de qualidade dos produtos das pesquisas, que pouco levam em consideração as idiossincrasias dos contextos em que o conhecimento é produzido. As publicações, por exemplo, são controladas por padrões hegemônicos centrais e pela lógica do mercado na esfera da produção e difusão do conhecimento em tempos de globalização. (BOURDIEU, 2001; GARCIA JUNIOR, 2011; SANTOS, 2005)

Do lado brasileiro há uma percepção de que, a despeito dos desafios enfrentados, o país logrou acumular uma competência em cooperação interinstitucional e internacional e um sólido sistema de pós-graduação, com alguma autonomia. A pós-graduação no Brasil se multiplicou e se difundiu geograficamente pelos estados do país para um maior acesso à formação de recursos humanos em alto nível. (SCHWARTZMAN, 2001, 2014) Para uma entrevistada,[27] isso

[27] Professora titular da Ufba. Pesquisadora do CNPq. Participou de programas acadêmicos da Capes-Cofecub e do CNPq. Criou o Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (Ciags). É membro titular da Academia Baiana de Ciências; conselheira da Fundação Banco do Brasil, Sebrae e Federação das Indústrias do Estado da Bahia (Fieb). Foi presidente da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad); foi consultora da Unesco, do Banco Mundial e do BID.

ocorreu tanto sob a perspectiva de programas acadêmicos *stricto sensu* como da pós-graduação profissionalizante, que aproxima a academia das demandas da sociedade e do mercado, mostrando, de forma inovadora, a universidade se abrindo para fora.

A cooperação interinstitucional e governamental para acadêmicos e cientistas aparece como um argumento forte sobre as políticas de C&T e sobre as demandas por educação superior em um cenário de globalização e interdependência entre países e regiões, o que acaba envolvendo, *mutatis mutandis*, governos, universidades, institutos de pesquisa etc. A ideia da cooperação com o setor produtivo nesse grupo de entrevistados não aparece com destaque nos argumentos sobre o fortalecimento da universidade e seu papel no desenvolvimento. A integração científica e tecnológica com o setor produtivo é mais dependente de iniciativas individuais do que de demandas induzidas pelos governos ou pelo setor empresarial, a despeito de alguns editais de financiamento nesse sentido – uma visão que coincide com a dos acadêmicos e cientistas em projetos estratégicos e em institutos de pesquisa.

A falta de um projeto nacional para C&T nos países, mencionada pelos entrevistados sobre projetos estratégicos e sobre a ação dos institutos de pesquisa, é também destacada pelos atores do mundo universitário. Para alguns, a política de C&T nos países estudados não expressa políticas de Estado, pois depende de cada governo em exercício. Isso se reflete na fraqueza da área em nível regional, pois está atrelada à sintonia político-ideológica entre governos parceiros ou antagônicos, sobretudo na relação entre Brasil e Argentina, que são as maiores economias do Mercosul. Um dos entrevistados[28] ressaltou

[28] Professor titular da Universidad de la República; foi vice-reitor da mesma universidade; atuou na Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología do Uruguai; presidente da Comisión de Relaciones Internacionales y Cooperación Regional e Internacional de la Universidad de la República; pesquisador do Programa de Desarrollo de las Ciencias *Básicas (*Pedeciba); pesquisador do Sistema Nacional de Investigadores; membro da Academia Nacional de Ciencias del Uruguay.

que o papel da C&T como modelo estratégico no Cone Sul deveria produzir mais convergências entre os governos, levando a mais integração, que seria benéfica para o Uruguai. No entanto, as contribuições trazidas por governos progressistas, por exemplo, esbarram nas descontinuidades e alternâncias políticas que desestruturam possíveis projetos. A despeito dessa constatação, o depoente concorda que existem iniciativas de cooperação intergovernamental que merecem uma sinalização, com o que concorda outro entrevistado[29] ao opinar sobre a colaboração entre seu país, a Argentina, e o Brasil. Ambos mencionam o Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia (CBAB/Cabbio), fundado na década de 1980, do qual o Uruguai também tem participado ativamente. Esse centro é considerado uma importante iniciativa estratégica para a região, marcada por uma forte atuação na agroindústria. Em realidade, os entrevistados ressaltam que a cooperação em C&T entre Brasil e Argentina tem precedentes mesmo antes da criação do Mercosul em 1991, como é o caso do Cabbio e da cooperação em energia nuclear entre os dois países, analisada anteriormente. Essa colocação chama a atenção para o fato de que parceiros das universidades não estão indiferentes às iniciativas de governos e órgãos especializados sobre interesses gerais, que fortalecem o bem comum.

Como instituição essencial para o desenvolvimento e para lidar com as múltiplas demandas da sociedade, a universidade se defronta com mais ou menos tensões. Para uma das entrevistadas[30] é possível sistematizar as missões com as quais se defronta a instituição em três tempos. Primeiro, a universidade precisa atender às fronteiras do conhecimento, pois a pesquisa precisa fazer *escolhas*

---

[29] Docente da Universidad de Buenos Aires (UBA); pesquisador do Conicet; pesquisador do Instituto Gino Germani (UBA); foi assessor e consultor de organismos internacionais (OEI, BID).

[30] Essa entrevistada foi docente da Universidade de Brasília, conforme bio da nota de rodapé número 26.

do futuro que, necessariamente, têm que seguir as tendências internacionais, uma vez que a pesquisa hoje trespassa fronteiras. Em segundo lugar, a universidade deve se orientar por *escolhas do presente*, como a construção de políticas públicas nacionais. Isso diz respeito à forma como ela é solicitada para dar conta de necessidades urgentes e emergentes num país, como ocorre com a crise de saúde pública e humanitária da epidemia da covid-19, de 2020 e 2021. Além disso, e ao mesmo tempo, à universidade são colocadas as *escolhas eternas*, aquelas que dizem respeito à sua função acadêmica autônoma de exercer o pensamento livre e crítico. Nesses três tempos é que se pode defender a vocação da universidade para pensar um projeto de nação que se volte para a solução de problemas que importam, ao mesmo tempo que permanece atenta às demandas do campo científico nacional e internacional e aos desafios da sociedade do conhecimento.

Os sistemas universitários têm um importante papel de contribuir para as políticas públicas em países em desenvolvimento. Todavia, existe uma percepção de que há pouca sinergia entre ciência, pesquisa e governos nos países em tela. Esse aspecto informa sobre um gargalo nas sociedades emergentes, que é pensar como os resultados científicos podem contribuir para materializar políticas públicas e sociais que permitam fazer intervenções e mudanças necessárias, olhando para as assimetrias existentes e a demanda por justiça social. Os membros da universidade apontam uma dissociação entre o tempo da ciência, de mais longo prazo, e o tempo das gestões governamentais, que se movem mais a curto prazo.

Para essa análise é importante considerar as diferenças nos sistemas universitários entre Argentina, Brasil e Uruguai. Chama a atenção o caso uruguaio, em que a Universidad de la República, a maior e mais antiga do país, concentra, como já dito, 80% da pesquisa nacional, caracterizando uma forte hegemonia em ensino, pesquisa e investimentos governamentais. Há outros apoios e aportes na área científica e tecnológica, mas de menores dimensões. Brasil e Argentina, distintamente, possuem um sistema de universidades

mais amplo e diversificado, com maior distribuição geográfica dentro dos países. Numa perspectiva comparada entre os dois sistemas, observa-se uma robustez das políticas de formação de doutores no Brasil, bem como dos investimentos nos planos nacionais de C&T, com ênfase no modelo de fundos setoriais, uma estratégia inovadora que passou a ser replicada em outros países da América Latina, como aponta o entrevistado da Universidade de Buenos Aires.

Finalmente, pode-se registrar como um desafio comum apontado pelos acadêmicos universitários o fato de que as políticas regionais na área do conhecimento têm sido impactadas pela fragilidade do Mercosul nos últimos anos. Esse é um fator relevante, pois tende a influenciar até mesmo a persistência (ou não) de cooperações intergovernamentais, tal como o Mercosul Educacional, afetando também a colaboração entre as comunidades científicas.

Considerações finais

Este capítulo apresentou os resultados de um estudo que buscou compreender o papel do conhecimento e das comunidades científicas para o desenvolvimento dos países em um mundo globalizado e seu potencial para contribuir para o fortalecimento das instituições. Procuramos entender: 1. como a configuração da geopolítica atual influencia o modo de cooperar das comunidades científicas em nível nacional, regional e internacional; e 2. a importância da ação dos indivíduos para viabilizar o desenvolvimento científico e tecnológico nos países e na região. As questões norteadoras da pesquisa foram confrontadas e analisadas a partir do rico material das entrevistas realizadas na Argentina, Brasil e Uruguai, que contribuíram para entender como os atores vivenciam suas experiências de produção intelectual, inserção institucional, colaborações e participação em redes. Esses são os fatores que ajudam, de fato, a viabilizar o fortalecimento das diferentes áreas científicas, de suas

respectivas instituições e das condições sobre as quais o desenvolvimento pode ser pensado na – e para a – região, considerando os níveis nacional, regional e internacional.

De modo geral, há ideias convergentes entre os três subgrupos entrevistados – setores de desenvolvimento estratégico, institutos técnico-científicos e sistema universitário. Podemos destacar os seguintes aspectos críticos: 1. falta aos países um projeto nacional de C&T coerente e de longo prazo; 2. existe uma carência de diálogo entre os setores governamental (ministérios), produtivo e a academia; 3. há um enfraquecimento da cooperação devido à burocracia que interfere em políticas de C&T, às oscilações políticas conjunturais e mesmo à orientação ideológica dos países; 4. o setor produtivo é muito alheio à ciência em geral; 5. há baixos investimentos públicos em C&T, constatados em todos os países; e 6. há pouca integração da instituição universitária com as demandas sociais e o mercado, dificultando o diálogo e a cooperação, havendo pouca *accountability*.

Assim, pode-se observar elementos de poder e tensões imanentes ao campo científico, bem como a importância de políticas nacionais e regionais consolidadas para lidar com a geopolítica internacional, marcada pela globalização, competitividade e interdependência. De outro modo, há interpretações diferenciadas entre aqueles depoentes que atuam nas *hard sciences*, ou ciências aplicadas, como é o caso daqueles envolvidos em projetos estratégicos e em institutos técnico-científicos, por um lado, e os atores mais centrados na universidade, por outro. Para os primeiros, destaca-se a importância da soberania da ciência nacional em sua relação com a ciência no mundo, observando as assimetrias entre os países hegemônicos *versus* periféricos. Já entre os últimos é recorrente a afirmação da importância da autonomia de seu próprio sistema, sem interferências externas da sociedade onde se situam, conformando uma visão mais fechada sobre si.

Como aspectos positivos compartilhados pelos três grupos, registramos as tendências atuais da sociedade do conhecimento

e a internacionalização das instituições e da ciência por meio da cooperação, ressaltadas por docentes-pesquisadores e cientistas. A cooperação e os trabalhos conjuntos são importantes para a institucionalização do conhecimento e sua contribuição na sociedade, a despeito das dificuldades. Há concordância sobre a importância de agregar cada vez mais a dimensão internacional às dinâmicas de produção do conhecimento e às práticas das universidades, que transpõem as fronteiras onde as trocas, a mobilidade e as redes, baseadas em laços de confiança, são parte da ação contínua desses atores. Elas favorecem, por si mesmas, a circulação de ideias e a produção de saberes com base na cooperação e na competição, que fazem a ciência avançar e, como já mencionado, são duas faces da mesma moeda. No entanto, para todos, a internacionalização é percebida de forma crítica, uma vez que não deve ensejar uma postura subalterna dos países em face da divisão internacional do trabalho científico, bastante centrada nos países hegemônicos.

Destarte, foi possível apreender percepções sobre como a geopolítica global influencia as comunidades científicas dos países em tela a partir da formulação dos interesses das diferentes áreas de conhecimento dos entrevistados. Algumas visões ressaltaram as fragilidades e desafios enfrentados em nível nacional, regional e internacional, enquanto outras reconheceram e destacaram iniciativas bem-sucedidas de colaboração, que exemplificam como as capacidades e os interesses dos países podem se integrar em projetos comuns.

Finalmente, gostaríamos de destacar quão ricas são as experiências biográficas dos depoentes, que explicitaram como a dinâmica de suas trajetórias influencia, direta ou indiretamente, a expansão da pesquisa, a profissionalização de recursos humanos altamente qualificados, projetos de maior envergadura e o *institutional building,* evidenciando o papel estruturante do conhecimento e da ciência para o desenvolvimento e a inserção internacional dos países para o enfrentamento de desafios entre *nosotros*.

Referências

ARAYA, J. M.; OREGIONI, M. S. (org.). *Internacionalización de la universidad en el marco de la integración regional*. Tandil: Grafikart, 2015.

AUPETIT, S. D. *La internacionalización de la educación superior en América Latina*. São Paulo: Cátedra Memorial, 2013.

AUPETIT, S. D. *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2017. (Cuadernos de Universidades, 1).

AUPETIT, S. D. ¿Pérdida de cerebros y ganancia de saberes? La movilidad internacional de recursos humanos altamente calificados en América latina y el Caribe. *In*: AUPETIT, S. D.; GÉRARD, E. (ed.). *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas*: perspectivas latinoamericanas. México: IESALC; CINVESTAV; IRD, 2009. p. 25-62.

BALBACHEVSKY, E. Políticas de ciência e inovação na América Latina: as respostas da comunidade científica. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, p. 503-518, 2011.

BARATA, R. B.; ARAGÃO, E.; SOUSA, L. E. P. F.; SANTANA, T. M.; BARRETO, M. L. The configuration of the Brazilian scientific field. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, Rio de Janeiro, v. 86, n. 1, p. 505-521, 2014.

BARREIRO DÍAZ, A. A formação de recursos humanos para a pesquisa no Uruguai, a partir da experiência do PEDECIBA. 1996. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

BOURDIEU, P. La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison. *Sociologie et Sociétés*, Montréal, v. 7, n. 1, p. 91-118, 1975.

BOURDIEU, P. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 145, p. 3-8, dez. 2002.

CLEMENTE, J. E. F. *Ciência e política durante a ditadura militar (1964-1979)*: o caso da comunidade brasileira de físicos. 2005. 237 f. Dissertação (Mestrado em Ensino, Filosofia e História das Ciências) – Instituto de Física, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

GARCIA JUNIOR, A. Mobilité universitaire et circulation internationale des idées: le cas du Brésil contemporain. *Revue de Synthèse*, Cachan, v. 132, n. 4, p. 567-574, 2011.

HERRERA, A. Los determinantes sociales de la política científica en América Latina: política científica explícita y política científica implícita. *Revista Redes*, Buenos Aires, n. 5, p. 3-11, 1995.

IVO, A. B. L. A circulação das ideias (França-Brasil): entrevista com Hélène Rivière d'Arc. *Caderno CRH*, Salvador, v. 33, p. 1-19, 2020.

KNIGHT, J. Internationalization remodeled: definitions, rationales and approaches. *Journal for Studies in International Education*, Thousand Oaks, v. 1, n. 8, p. 5-31, 2004.

KEOHANE, R. O. Reciprocity in international relations. *International Organization*, Cambridge, v. 40, n. 1, p. 1-27, 1986.

LANIADO, R. N. Troca e reciprocidade no campo da cultura política. *Estado e Sociedade*, Brasília, DF, v. 16, n. 1-2, 2001. p. 222-244.

LANIADO, R. N.; SANTOS, R. S. A contribuição do conhecimento e a integração regional como estratégia de posicionamento na ordem internacional. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4., 2013, Belo Horizonte. *Anais*... Belo Horizonte: ABRI; PUC-MG, 2013. p. 1-18.

LOVISOLO, H. *Comunidades científicas*: condições ou estratégias de mudança. *Educação & Sociedade*, São Paulo, ano XVIII, n. 59, p. 279-297, 1997.

LOVISOLO, H. *Vizinhos distantes*: universidade e ciência na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

OREGIONI, M. S. La Internacionalización de las universidades latinoamericanas como objeto de estudio. *In*: ARAYA, J. M.; OREGIONI, M. S. (org.). *Internacionalización de la universidad en el marco de la integración regional*. Tandil: Grafikart, 2015. p. 10-27.

PERROTA, D. La región sudamericana como arena política para la internacionalización de la universidad. *In*: ARAYA, J. M. J. (org.). *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la educación superior en América del Sur*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2015. p. 21-50.

PERROTA, D. Políticas e instrumentos para la internacionalización de la educación superior en los niveles internacional, regional y nacional. *In*: ARAYA, J. M.; OREGIONI, M. S. (org.). *Internacionalización de la universidad en el marco de la integración regional*. Tandil: Grafikart, 2015. p. 28-55.

SAHLINS, M. On the sociology of primitive exchange. In: SAHLINS, M. *Stone age economics*. Chicago, Illinois: Aldine Atherton, Inc., 1972. p. 185-275.

SANTOS, B. S. *A universidade no século XXI*: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, R. S. *Relações internacionais, integração regional e cooperação em produção de conhecimento*: um estudo sobre Brasil e Argentina. 2014. 304 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SCHWARTZMAN, S. (org.). *A educação superior na América Latina e desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014.

SCHWARTZMAN, S. *Um espaço para a ciência*: a formação da comunidade científica no Brasil. Brasília, DF: Ministério de Ciência e Tecnologia, 2001.

SCHWARTZMAN, S. Nacionalismo versus internacionalismo en las políticas de formación de recursos humanos de alto nivel. *In*: AUPETIT, S. D.; GÉRARD, E. (ed.). *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas*: perspectivas latinoamericanas. México: IESALC; CINVESTAV; IRD, 2009. p. 63-73.

SOBRAL, F. A. F. Novos horizontes para a produção científica e tecnológica. *Caderno CRH*, Salvador, v. 24, n. 63, p. 519-534, 2011.

UNZUÉ, M.; EMILIOZZI, S. *Universidad y políticas públicas:* ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013.

UNZUÉ, M. Autonomía, evaluación y políticas públicas: tendencias y límites en los sistemas universitarios de Argentina y Brasil. *In*: UNZUÉ, M.; EMILIOZZI, S. *Universidad y políticas públicas*: ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. p. 9-48.

VIDEIRA, A. A. P. Ciência, autoritarismo e desenvolvimento: uma introdução. *Historia y Problemas del Siglo XX*, Montevideo, n. 6, v. 6, p. 11-17, 2015.

La cooperación en salud en el marco de la UNASUR

Daniele Benzi
Marco Narea

Introducción

En el marco de lo que fue denominado como "giro a la izquierda", la preocupación por la salud volvió a ser un tema prioritario en la agenda de los gobiernos progresistas, tanto nacional como regionalmente. Ello fue evidente en el incremento del gasto público estatal y en el despliegue de numerosas iniciativas de cooperación Sur-Sur en el ámbito latinoamericano e internacional. Entre las primeras ciertamente destacan aquellas encabezadas por los gobiernos de Venezuela y de Cuba en el marco de la ALBA-TCP – Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos– (BENZI, 2017), y las de Brasil a partir de las sinergias entre ministerios, escuelas, fundaciones, agencias e institutos nacionales, en ocasiones con el acompañamiento de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). (GAYARD, 2016)

La creación del Consejo de Salud Suramericano en el ámbito de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR – (CSS o UNASUR Salud) se insertó, por tanto, en una coyuntura en la que la llegada de los gobiernos progresistas revitalizaba también la agenda de salud

a nivel regional como parte de la agenda social.[1] Fue así que desde 2008 el CSS constituyó precisamente la expresión política e institucional de los Estados miembros de la UNASUR para consolidar una agenda común en este campo.

El establecimiento en su interior del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) por impulso de Brasil fue un puntal clave en el accionar de este consejo. En este espacio se llevaron a cabo de manera sobresaliente algunos debates en torno a la construcción de un pensamiento sanitario suramericano y a la formulación de estrategias y políticas regionales en salud. Su aplicación efectiva, no obstante, aún permanecía como una tarea pendiente para el organismo suramericano antes de su parálisis.

Pese a los importantes consensos logrados al interior del consejo, las tensiones políticas crecientes entre los gobiernos de los Estados miembros terminaron por afectar su dinámica. En efecto, si bien en el ámbito multilateral el CSS logró presentar en reiteradas ocasiones posiciones comunes ante el principal foro multilateral en su materia, la Asamblea Mundial de la Salud (AMS), los consensos se verían interrumpidos a partir de 2017. Por otro lado, a pesar del reflujo de la cooperación internacional brasileña en salud de la cual el ISAGS es resultado, este había logrado seguir desarrollando sus actividades en una relativa inercia institucional. Sin embargo, debido al proceso de salida de la UNASUR que varios gobiernos empezaron a llevar a cabo y a la falta de financiamiento, el ISAGS terminaría suspendiendo sus actividades en junio de 2019. Así, cuando

[1] Es importante recordar que la región contaba ya con acuerdos de cooperación subregionales en materia de salud. No obstante, este tipo de experiencias "se vieron limitadas por necesidades –reales o percibidas– de ajuste estructural y reducción del gasto social en la década del noventa, UNASUR retomó políticas sociales en un espacio político-económico diferente". (RIGGIROZZI, 2015a, p. 41) Ejemplos de ello son el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU) de la Comunidad Andina vigente desde 1971, la Coordinación de Salud de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) desde 1978, y la Reunión de Ministros de Salud y el Subgrupo de Trabajo de Salud (SGT11) del MERCOSUR establecidos en 1996.

la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba en marzo de 2020 al covid-19 como pandemia, y cerca de la mitad de la población mundial entraba en un experimento de confinamiento sin precedentes, UNASUR Salud ya se encontraba totalmente desarmada.

Teniendo en cuenta esto, este capítulo revisa, en primer lugar, la creación y estructuración institucional sobre la que se desarrolló el accionar del Consejo de Salud de la UNASUR. En segundo lugar, se profundiza sobre la experiencia de UNASUR Salud en torno a la construcción de un pensamiento sanitario y a la formulación de políticas regionales, su posicionamiento ante la AMS de la OMS y el destacado empuje brasileño en la agenda regional. Por último, se reflexiona brevemente sobre la llegada del covid-19 a la región.

El análisis cualitativo que presenta el capítulo se apoya principalmente en la revisión de literatura especializada y de documentación oficial en el marco de un proyecto de investigación mayor sobre la experiencia del regionalismo suramericano a inicios del siglo XXI.

Paraguas institucional

El CSS se creó durante la cumbre extraordinaria de la UNASUR que se llevó a cabo en Salvador de Bahía en diciembre de 2008 por medio de la Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR (2008). Esta decisión, que tiene calidad de estatuto, expresaba la voluntad de los gobiernos suramericanos para establecer un órgano regional permanente de consulta y consenso con la finalidad de "consolidar Suramérica como un espacio de integración en Salud que contribuya a la Salud para Todos y al desarrollo, incorporando e integrando los esfuerzos y logros subregionales de MERCOSUR, ORAS CONHU y OTCA". (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008)

Se acordó conformar un comité coordinador, una secretaría técnica y grupos técnicos como base institucional de apoyo, cuyas

atribuciones fueron definidas solo en abril de 2009 en reunión en la ciudad de Santiago de Chile (Acuerdo UNASUR/Consejo de Salud Suramericano/Acuerdo n.º 01/09 – 21/04/2009). Junto a ello también se acordó impulsar al consejo a través de la Agenda Suramericana de Salud/Plan de Trabajo 2009-2010, la cual estaba dividida en cinco áreas: 1. Escudo epidemiológico; 2. Desarrollo de los sistemas de salud universales; 3. Acceso universal a medicamentos; 4. Promoción de la salud y acción sobre los determinantes sociales; y 5. Desarrollo y gestión de recursos humanos en salud. Estas áreas de trabajo agruparon un total de dieciocho actividades y fueron tomadas como base para la creación de cinco grupos técnicos bajo la coordinación de Paraguay, Chile, Argentina, Venezuela y Brasil, respectivamente, a los que se les unirían Uruguay, Bolivia, Surinam, Colombia y Perú como coordinadores alternos (Acuerdo UNASUR/Consejo de Salud Suramericano/Acuerdo n.º 01/09 – 21/04/2009).

Particularmente, y por iniciativa brasileña, en el área de Desarrollo y gestión de recursos humanos en salud se propuso el establecimiento de una Escuela Suramericana de Salud. Fue así que, durante la III Reunión Extraordinaria del CSS que se llevó a cabo en Guayaquil en noviembre de 2009, se creó por consenso el ISAGS mediante la Resolución 05/2009 del CSS. Desde entonces, el instituto empezaría a canalizar buena parte de las tareas del CSS, convirtiéndose efectivamente en el "portavoz de UNASUR Salud". (VENTURA, 2013, p. 106)

En Guayaquil, además, el consejo resolvió la necesidad de formular un Plan Quinquenal 2010-2015 con el apoyo de los grupos técnicos recién creados (Resolución 01/2009 del CSS). De esta manera, luego de una etapa de elaboración participativa comenzada en noviembre de 2009, el plan fue aprobado en abril de 2010 durante la II Reunión Ordinaria del CSS celebrada en Cuenca (Plan Quinquenal 2010-2015 del CSS 2010). Fueron acordados cinco objetivos estratégicos, veintiocho resultados que alcanzar y 85 actividades que desarrollar con un presupuesto de 14.476.038 dólares. De esta suma, el área de Desarrollo y gestión de recursos humanos en salud, coordinada por Brasil, concentró 10.555.000 dólares, esto

es, alrededor de dos tercios del presupuesto total. Estos recursos financieros procedieron del Ministerio de Salud de Brasil y de la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz). (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2016b)

Volviendo al ISAGS, pese a que el instituto fue creado en noviembre de 2009, la aprobación del estatuto tendría que esperar hasta abril de 2011, en ocasión de la IV Reunión Ordinaria del consejo en Montevideo (Resolución 02/2011 del CSS). El proceso formal de institucionalización concluiría en mayo de 2016, cuando la entonces presidenta de Brasil Dilma Rousseff promulgó la homologación del Acuerdo de Sede en Río de Janeiro. A partir de entonces el ISAGS lograría el estatus de organismo intergubernamental. (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2016b)[2]

El instituto planteó consolidarse como un centro de altos estudios y debate de políticas para la formación de cuadros estratégicos en salud, y actuar como institución facilitadora del trabajo del CSS y de la promoción del trabajo en red. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008) Para ello, se empezaron a planificar múltiples talleres, cursos y estudios, y fueron creadas seis redes estructurantes. Estas redes estarían integradas por "instituciones estructurantes de los sistemas de salud" y tendrían el compromiso de articulación de recursos humanos, promoción de cooperación técnica, y desarrollo y mantenimiento de los sistemas de monitoreo de fuerza de trabajo y de formación de personal (Resolución 07/2009 del CSS). Las redes serían designadas por los ministerios de salud de los Estados miembros y, como señala el Estatuto del ISAGS, podrían formar parte

[2] En la literatura especializada es bastante usual encontrar la referencia a julio de 2011 como fecha de creación del ISAGS, no tanto así a noviembre de 2009. Ello se debe a que en aquel año se inauguró la sede del instituto en Río de Janeiro (Acta de la Reunión del Pro Instituto Suramericano de Gobierno en Salud [Pro ISAGS] 2011; Resolución 01/2011 del CSS), se designó como director ejecutivo al ex ministro de salud de Brasil José Gomes Temporão, y se constituyeron los consejos directivo y consultivo (Resolución 02/2011 del CSS; Resolución 03/2011 del CSS).

de su consejo consultivo. Estas redes son: 1. la Red de los Institutos Nacionales de Salud (RINS); 2. la Red de Escuelas Técnicas de Salud de UNASUR (RETS-UNASUR); 3. la Red de Institutos Nacionales de Cáncer (RINC); 4. la Red de Escuelas de Salud Pública de UNASUR (RESP-UNASUR); 5. la Red de Gestión de Riesgos y Mitigación de Desastres; y 6. la Red de Oficinas de Relaciones Internacionales y de Cooperación Internacional en Salud (REDSSUR-ORIS).

Esta impronta regional llamaría la atención de numerosos académicos, particularmente argentinos y brasileños, y quedaría reflejada en la publicación de varios trabajos sobre el CSS y el ISAGS.

Entre la construcción de un pensamiento sanitario y la formulación de políticas regionales

Los estudios sobre UNASUR Salud y el ISAGS han sido desarrollados de forma notable, aunque no exclusiva, por parte de investigadores vinculados al proyecto de Reducción de la Pobreza e Integración Regional (RePIR)[3] y de académicos que formaron parte directa e indirecta del cuerpo institucional del ISAGS.

Del proyecto RePIR destacan los estudios sobre UNASUR Salud bajo los enfoques de la política social global, los estudios regionales, la

[3] De acuerdo con la página web del programa, "RePIR es un proyecto de investigación social de The Open University centrado en la gobernanza social y la política social a nivel mundial y regional. RePIR examina el alcance para mejorar la efectividad de las contribuciones de las organizaciones regionales y los procesos de integración regional a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social y del desarrollo inclusivo. La profesora Nicola Yeates es la investigadora principal del proyecto. RePIR fue financiado por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido (2014-2015) e involucró a la Universidad de Southampton, UNU-CRIS, SAIIA y FLACSO. Esta agenda de investigación [...] continúa desarrollándose en colaboración con socios seleccionados del Reino Unido e internacionales". El proyecto RePIR ha estado particularmente enfocado en la agenda de salud de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por su sigla en inglés) y de la UNASUR. Consulta: 13 de noviembre de 2020. http://www.open.ac.uk/socialsciences/prari/index.php?lang=es

diplomacia (ver por ejemplo HERRERO, 2014; HERRERO; RIGGIROZZI, 2014, 2015a, 2015b, 2016; HERRERO; TUSSIE, 2015; RIGGIROZZI; GRUGEL, 2016; RIGGIROZZI; YEATES, 2015;), y de la política exterior. (AMAYA; ROLLET; KINGAH, 2015) El segundo grupo de autores, en cambio, centraron su atención en temas como el proceso de elaboración, implementación y estado de situación del Plan Quinquenal 2010-2015 (GARRÓN et al., 2013) y el rol estratégico de los institutos nacionales de salud de la UNASUR en la generación de conocimientos y la facilitación de la toma de decisiones. (ROSENBERG; TOBAR; BUSS, 2015) De igual manera, estos llevaron a cabo mapeos de los sistemas de salud (GIOVANELLA et al., 2012b), de la vigilancia en salud (CARMO; GEMAL; OLIVEIRA, 2013) y de la atención primaria en salud en Suramérica (GIOVANELLA, 2015; GIOVANELLA et al., 2015), así como de otros análisis enfocados en el CSS y al ISAGS como parte de la política exterior y de la cooperación internacional brasileña. (ver por ejemplo ALMEIDA et al., 2010; BUSS; FERREIRA, 2010; BUSS; FERREIRA; HOIRISCH, 2011; VENTURA, 2013)

Esta variedad de enfoques se mostró más complementaria que excluyente. Ello quedaba claro en 2016 cuando de manera destacada se llevó a cabo en la sede del ISAGS un debate en el que participaron ambos perfiles de investigadores sobre los detalles técnicos y las posibilidades de implementación de un ejercicio de prueba para el monitoreo de las políticas de acceso a medicamentos en la región.[4] En el plano teórico, por otro lado, parecía volverse cada vez más común el uso de conceptos relativamente novedosos y característicos de la Economía Política Internacional anglosajona de tintes heterodoxos e institucionalistas, tales como los de "salud global", "bienes públicos globales", "gobernanza global en salud" y "diplomacia en salud". (ALMEIDA, 2013; BUSS; LEAL, 2009; MAZZAROPPI, 2016)

---

[4] En abril de 2016 se llevó a cabo la reunión Midiendo el Progreso y el Éxito de las Políticas Regionales de Salud en la sede del ISAGS en Río de Janeiro. La reunión estuvo organizada por miembros del proyecto RePIR y estuvo bajo la coordinación de la profesora Pia Riggirozzi. (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2016b)

Ahora bien, la concepción de salud como un derecho humano fundamental configuró efectivamente el ideario político y académico del ISAGS. Como plataforma para la generación y difusión de conocimientos y formación de recursos humanos, el instituto promovió desde el inicio la construcción de un pensamiento sanitario suramericano. La formulación de estrategias y políticas regionales más inmediatamente operativas, en cambio, se mantuvo siempre como un reto.

El ISAGS ha publicado varias contribuciones de especialistas vinculados en su momento a este instituto y/o a organismos e instituciones públicas de la región, tales como la Fundación Oswaldo Cruz y la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (ANVISA), y/o a los ministerios de salud y universidades de algunos Estados miembros. Se trata básicamente de los resultados de una serie de talleres y estudios conducidos bajo el paraguas institucional del ISAGS.

Entre las publicaciones destacan tres libros. El primer, titulado *Sistemas de Salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad* (GIOVANELLA et al., 2012b), presenta un mapeo de los sistemas de salud en la región y retoma las ideas que sustentan el concepto de determinantes sociales de la salud elaborado en el marco de la tradición de la Epidemiología Crítica. De ahí se defiende la necesidad de construir "sistemas públicos universales de salud" (concepción colectiva) y no de "aseguramiento universal" (concepción individual), que incluyan acciones sobre los determinantes sociales de la salud, la interculturalidad, el rescate de la medicina tradicional, la intersectorialidad de otras políticas sociales, así como la reducción de las desigualdades sociales. (GIOVANELLA et al., 2012a; GIOVANELLA et al., 2015; GOMES-TEMPORÃO; FARIA, 2014)

El segundo libro se titula *Vigilancia en Salud en Suramérica: epidemiológica, sanitaria y ambiental* (CARMO; GEMAL; OLIVEIRA, 2013) es un estudio exploratorio que aborda desde distintas perspectivas el contexto, los componentes y la agenda de vigilancia en salud en la región, así como experiencias innovadoras y desafíos en Suramérica. Los autores presentan las propuestas consensuadas en los talleres del ISAGS que van desde el establecimiento de un marco

conceptual común y de una política regional de vigilancia hasta el apoyo a la articulación de grupos técnicos.

El tercer libro, intitulado *Atención Primaria de Salud en Suramérica* (GIOVANELLA, 2015), brinda un mapeo de esta cuestión en los doce Estados de la región. El texto recoge un análisis pormenorizado de la situación durante los últimos años utilizando una metodología aplicada a cada país y desarrollada en ocho dimensiones: 1. conducción; 2. financiamiento; 3. prestación y organización; 4. coordinación de los cuidados e integración de la atención primaria de salud en la red de servicios; 5. fuerza de trabajo; 6. actividades intersectoriales; 7. participación social; e 8. interculturalidad.

Las mencionadas obras forman parte de un acumulado de estudios coordinados por el ISAGS en tanto el instituto desempañaba también las funciones de *think tank* regional en materia de salud. Estas publicaciones fueron complementadas con otras investigaciones en las que se sistematiza y describe información útil y pertinente, se realizan análisis comparativos entre los países suramericanos y se elaboran recomendaciones de acción conjunta. A continuación se presenta el listado identificado de estas publicaciones:

- *Mapeo de la capacidad productiva de medicamentos; políticas de medicamentos de los bloques regionales: UNASUR, MERCOSUR, CAN, CARICOM y ALBA, y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica*; (AZEREDO, 2014)
- *Taller Política de Salud de Fronteras en UNASUR*; (RESTREPO, 2016)
- *Mapeo de políticas de transferencia de ingresos y sus mecanismos de control y participación social en los países miembros de UNASUR*; (NINIS, 2016)[5]

[5] Este informe de investigación contó con la colaboración del Consejo Suramericano de Desarrollo Social.

- *As flexibilidades do TRIPS sobre propriedade intelectual: uma ferramenta para aprimorar o acesso universal aos medicamentos essenciais*; (FIANI, 2016)
- *Situación de medicamentos esenciales con riesgo de desabastecimiento con énfasis en los países suramericanos*; (ACOSTA, 2017)[6]
- *Desafíos del envejecimiento poblacional para los sistemas de salud en Suramérica. Hacia el envejecimiento saludable*; (RÍGOLI; ARMADA, 2017)
- *Embarazo no-intencionado en adolescentes en América del Sur: línea base sobre las políticas de prevención e identificación de experiencias exitosas*; (ARMADA; BACIGALUPO, 2017)
- *Mapeo de las políticas de salud intercultural en Suramérica. "Todos somos diferentes. La igualdad se construye"*; (RÍGOLI; ARMADA; BACIGALUPO, 2017)
- *Compra pública de medicamentos en los países de UNASUR*; (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD; SERVICIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS DEL ECUADOR, 2018)
- *Mecanismos de participación social en salud en Suramérica*; (ARMADA; ITURRIA; IGNACIO, 2018)
- *Interferencia de la Industria de Alimentos en las Políticas de Etiquetado Gráfico Innovador de Alimentos Procesados en Suramérica*; (ARMADA; ITURRIA; BACIGALUPO, 2019)[7]

---

[6] El "esfuerzo técnico" en la elaboración de este estudio no tuvo la colaboración de los gobiernos de Argentina, Brasil, Guyana y Surinam. (ACOSTA, 2017, p. 8) Se presume el creciente desinterés de los gobiernos de Argentina y Brasil en la UNASUR en general y en el Consejo de Salud, en particular, así como la falta de información en materia por parte de los gobiernos de Guayana y Surinam por cuestiones financieras e institucionales.

[7] De manera llamativa, el estudio señala que "[e]n todos los casos estudiados [Bolivia, Chile y Ecuador] se reportaron intervenciones por una parte de la industria de alimentos dirigidos a: impedir la aprobación de la implementación de las iniciativas de etiquetado, modificarla con el objeto de diluir su impacto o retrasarla". (ARMADA; ITURRIA; BACIGALUPO, 2019, p. 33) Asimismo, se menciona que una parte de la industria de alimentos presentó obstrucciones durante el proceso de implementación de esta política en Perú y Uruguay. Los mecanismos de interferencia identificados fueron los siguientes: 1. negación de la necesidad y utilidad del etiquetado propuesto; 2. cuestionamientos técnicos; 3. consecuencias

- *Indicadores epidemiológicos prioritarios, factores de riesgo y determinantes sociales de las enfermedades crónicas no transmisibles en Suramérica*; (HAGE; DELGADO, 2019)
- *Obesidad infantil: un desafío para superar la inercia política*; (ITURRIA; SUÁREZ, 2019)
- *El buen gobierno en salud: miradas desde Suramérica*. (ABREU; HERRERO, 2019)

De forma paralela al desarrollo de estos estudios, vale destacar que durante la Semana de la Salud UNASUR, llevada a cabo en noviembre de 2016 en la sede de la Secretaría General (SG) en Quito, quedaría plasmado como uno de los mayores logros alcanzado por el ISAGS la conformación del Banco de Precios de Medicamentos de la UNASUR.[8] Esta iniciativa estuvo comandada por el Grupo de Acceso Universal a Medicamentos de la UNASUR (GAUMU) y logró crearse luego de años de negociación. La iniciativa pretendía convertirse en una herramienta a disposición de los gobiernos suramericanos para comparar precios y aumentar así su poder de negociación frente a las grandes farmacéuticas. La idea era simple: desarrollar estrategias conjuntas para generar ahorros que, en aquel entonces, se estimaban en cientos de millones de dólares anuales en la compra de medicamentos.

A finales de 2017, transcurrido más de medio año desde el inicio de la acefalía de la SG, el ISAGS señalaba: "el Banco está en marcha y los países ya empezaron a cargar información sobre los precios de medicamentos seleccionados, obtenidos en los contextos nacionales". (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2017b, p. 3) Y agregaba: "un total de 34 medicamentos y vacunas

económicas desfavorables; 4. amplio uso mediático; y 5. otros posibles mecanismos. (ARMADA; ITURRIA; BACIGALUPO, 2019, p. 33-36)

[8] La iniciativa también fue reconocida por Mariano Nascone, Director de Asuntos Sociales de la UNASUR (2015-2018), como el mayor logro del Consejo de Salud en una entrevista realizada por los autores en febrero de 2019, en Quito.

[han sido] identificados como responsables de altos gastos farmacéuticos". (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2017a, p. 7) La autosuspensión de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú del organismo en abril de 2018, sin embargo, frustraría cualquier intento de hacer un uso conjunto y efectivo de esta valiosa herramienta.[9]

Esta iniciativa se aprecia mejor cuando se mira en un contexto más amplio. La promoción del acceso universal a medicamentos y el desarrollo de complejos industriales de salud reflejan las demandas históricas de numerosos Estados, en particular del ex Tercer Mundo, ante las grandes farmacéuticas. Se trata sobre todo de uno de los temas clave de la cooperación Sur-Sur desde sus orígenes y de una temática que responde también a los intereses de la industria de medicamentos genéricos con importantes representantes entre los miembros del grupo IBSA, es decir, de India, Brasil y Sudáfrica. Para el caso de Suramérica destacan las pretensiones de Brasil de construir un Complejo Económico-Industrial de la Salud (CEIS).

Desde inicios de los años 2000 el CEIS fue formulado en lo teórico, y en varias ocasiones coordinado en lo político por Carlos Gadelha, economista brasileño quien ha desempeñado cargos afines en el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el ex Ministerio de Integración Nacional, el Ministerio de Salud y la FIOCRUZ durante los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT). Para Gadelha, la construcción de este complejo se justifica en el histórico déficit comercial de salud que ha tenido Brasil y su consecuente amenaza tanto a la universalización de la salud garantizada en la Constitución brasileña, esto es, el Sistema Único de Salud (SUS), como a los anhelos de inserción competitiva nacional en un ambiente globalizado. El rol del Estado (planificador) en la construcción teórica de este complejo ha sido central, lo cual explicaría en

[9] Para una descripción y contextualización de la crisis de la UNASUR ver Narea y Benzi (2020).

buena medida su eco en la caja de resonancia neodesarrollista de los gobiernos de Lula da Silva. Por esta razón, el CEIS fue debidamente considerado como punto prioritario en la Política de Desarrollo Productivo lanzada en 2008 y como eje estratégico de planificación del Ministerio de Salud para el periodo 2008-2011. (GADELHA, 2003; GADELHA; BRAGA, 2016; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA; TEMPORÃO, 2018)

La relación entre el acceso universal a medicamentos y su producción regional estuvo considerada desde el inicio en la agenda de UNASUR Salud. En efecto, el ISAGS planteó "identificar capacidades industriales existentes en la región para coordinar políticas comunes de producción de medicinas y otros bienes, avanzando la industria y creando ventajas competitivas en negociación global y provisión para la salud regional". (HERRERO; TUSSIE, 2015, p. 271) No obstante, pese a que dicha tarea condujo inicialmente al desarrollo de un estudio en particular, finalmente no fue posible realizar un mapeo de la capacidad productiva de medicamentos de laboratorios públicos y privados en la región por "dificultades administrativas y exceso de actividades de UNASUR". (AZEREDO, 2014, p. 6) Más bien, se llevó a cabo un mapeo de políticas de medicamentos en la UNASUR, MERCOSUR, CAN, CARICOM y ALBA, y acuerdos bilaterales en producción y/o adquisición de medicamentos en Suramérica. (AZEREDO, 2014) Thiago Azeredo (2014, p. 26) también señalaba que "iniciativas más relacionadas con el acceso, como el fomento a la producción pública de medicamentos, se reflejan en iniciativas de cooperación bilateral *fuera de la región* –en los proyectos de instalación de fábrica de medicamentos antirretrovirales en Mozambique (y Nigeria en estado más inicial), realizados en cooperación con Fiocruz". Es decir, a pesar de la relación no directa entre el CEIS y UNASUR Salud, a fin de cuentas no se llegó a desarrollar una fase de regionalización del CEIS en Suramérica. De hecho, el giro político que dio Brasil tras la asunción de Michel Temer en 2016 puso en entredicho los procesos nacionales de construcción de dicho complejo. (GADELHA; TEMPORÃO, 2018, p. 1900)

En definitiva, pese a los numerosos talleres, cursos, estudios y otras actividades llevadas a cabo bajo el paraguas del ISAGS, difícilmente podría considerarse como consolidada la pretensión del instituto de dar vida a "una corriente de pensamiento sanitario suramericano crítico que supere las fronteras del conocimiento habituales y avance en la construcción de sistemas públicos universales, integrales y equitativos en nuestra región" (GIOVANELLA et al., 2012a), menos aún el diseño y aplicación de estrategias y políticas comunes. La pretensión de Brasil de construir un Complejo Económico-Industrial de la Salud que integrara las capacidades de producción, pero también las demandas de consumo, de medicamentos genéricos de la región no ha logrado trascender al campo político sus justificaciones teóricas.

Posicionamiento en la Asamblea Mundial de la Salud

Un logro destacable del Consejo de Salud, que indudablemente llegó a diferenciarlo de otros consejos sectoriales de la UNASUR, es haber presentado posiciones comunes, aunque sin conseguir una representación oficial, ante el principal foro multilateral en su materia: la Asamblea Mundial de la Salud de la Organización Mundial de la Salud.[10]

[10] A diferencia de la Unión Africana, de la Comunidad del Caribe, del Sistema de Integración de América Central y de la Unión Europea, los cuales poseen posiciones de observadores permanentes en la OMS, la UNASUR nunca fue reconocida como un bloque regional en esta organización multilateral. Es decir, UNASUR no logró tener una representación oficial en la AMS. (FARIA; GIOVANELLA; BERMUDEZ, 2015) "Esto significa que no hay un asiento en la AMS destinado a UNASUR y que ningún representante del bloque puede acreditarse o hablar en la AMS como representante de la UNASUR. Así, aunque los doce Estados Miembros del bloque entren en consenso y preparen una propuesta de Resolución a partir de un posicionamiento común, y que ésta sea presentada en los Comités por la [Presidencia Pro Témpore] y en nombre de UNASUR, solo el país al que pertenece el representante que presenta la propuesta de resolución será considerada como autor de la misma. Los otros

Desde la 63.er AMS en 2010 hasta la 69.na AMS en 2016, los Estados miembros de la UNASUR presentaron un total de 35 posiciones comunes, de las cuales catorce giraron en torno al tema de los medicamentos. (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2017c, p. 9) De 2010 a 2014, los temas o "resoluciones" sobre los cuales los gobiernos de la UNASUR lograron consensuar una posición común tuvieron que ver con temas, tales como la falsificación de productos médicos, el financiamiento de la OMS, la prevención y control de enfermedades no transmisibles, y el acceso a medicamentos esenciales. (FARIA, GIOVANELLA; BERMUDEZ, 2015) Por esta razón, Riggirozzi (2014, p. 442) saludaba en 2014 el logro de estos consensos al manifestar que "UNASUR busca reducir los riesgos sanitarios transfronterizos e 'intermediar' nuevas políticas, renegociando los términos de las existentes políticas en salud en foros internacionales *vis a vis* con las compañías farmacéuticas". Desde la perspectiva de la autora, la UNASUR habría asumido estos desafíos mediante compromisos en tres niveles interrelacionados: el institucional, el dirigido por proyectos y el diplomático. (RIGGIROZZI, 2014, p. 443)

En 2015, la UNASUR lograba mantener una voz colectiva en el mencionado foro multilateral. Así que en ocasión de la 68.va AMS se presentó una posición común en torno a uno de los temas más relevantes de la asamblea aquel año: la posición de la salud en la Agenda de Desarrollo pos-2015. (FARIA, 2015, p. 343) La 69.na AMS en 2016 no sería la excepción, aquel año se consensuaron posiciones comunes en torno al informe presentado por el Grupo Consultivo de Expertos en Investigación y Desarrollo (CEWG, por su sigla en inglés), la escasez de medicamentos pediátricos y el combate a los productos espurios, engañosos, falsificados o de imitación (SSFFC, por su sigla en inglés). (INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD, 2016a, p. 7)

---

11 países necesitan manifestar posteriormente su concordancia con respecto al posicionamiento presentado individualmente". (FARIA; GIOVANELLA; BERMUDEZ, 2015, p. 925)

Esta dinámica de consensos se vería interrumpida en 2017. Si bien a fines de marzo en Quito "las delegaciones acordaron efectuar un documento proponiéndole a la OMS la inclusión de los cuatro temas correspondientes a las Declaraciones aprobadas [...] y aquellos de importancia o emergencia [que] puedan surgir, con el fin de ser considerados dentro de los debates de la Organización" (Acta de la X Reunión del CSS 2017),[11] a diferencia de los siete años anteriores, en Ginebra el CSS no realizó una reunión previa a la 70.ma AMS para consensuar posiciones.

Al mes siguiente, en un artículo de opinión de *Salud al Sur*, la revista del ISAGS, la entonces directora ejecutiva Carina Vance (2017, p. 5), ex ministra de salud del Ecuador, señalaba:

> El posicionamiento conjunto de los países en foros internacionales no es un objetivo en sí mismo, es un mecanismo que da fuerza a las propuestas de los países, y ha sido utilizado con mucha efectividad por parte de UNASUR. [...] No podemos desconocer la coyuntura política regional actual, pero esto no quiere decir que las posiciones particulares de los países sean marcadamente distintas entre sí. La salud es un eje integrador, común y con capacidad única entre los temas que prioriza UNASUR de llevarnos hacia una región unida y saludable.

Se rompía así un consenso importante edificado al interior de UNASUR Salud. Ello significaba también, al menos en el corto plazo, el estancamiento de la "diplomacia en salud" de la UNASUR a la que se refirieron varios académicos (ver por ejemplo HERRERO, 2014; HERRERO; TUSSIE, 2015; RIGGIROZZI, 2014, 2015a, 2015b).

---

[11] Las cuatro declaraciones a las que se hace referencia en el acta son: 1. Declaración sobre el Reconocimiento de las Enfermedades Catastróficas como Eventos de Alto Impacto Económico para los Sistemas de Salud de UNASUR; 2. Declaración sobre la Política Suramericana de Salud Intercultural y Étnica; 3. Declaración sobre Estándares Mínimos de Equipos Médicos de Emergencia (EMT); y 4. Declaración sobre el reconocimiento del Acceso Universal a la Salud (Acta de la X Reunión del CSS 2017).

El empuje brasileño

La creación del ISAGS y los avances en la "cooperación estructurante en salud" relacionados con la UNASUR han expresado durante la década anterior los intentos de Brasil de proyectarse regional y mundialmente en el campo sanitario a través de la cooperación Sur-Sur. De acuerdo con varios expertos y altos funcionarios de la FIOCRUZ,

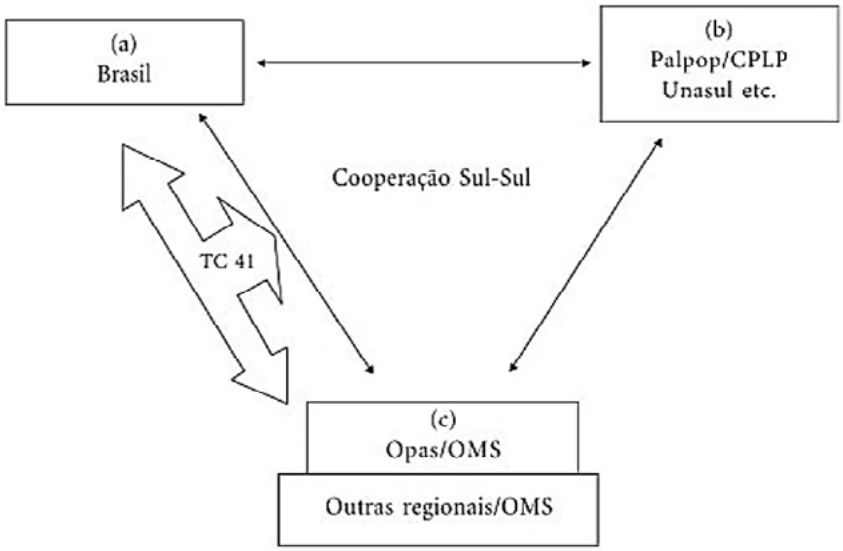
> la concepción de 'cooperación estructurante en salud' se basa fundamentalmente en el enfoque de 'construcción de capacidades para el desarrollo'. Este nuevo paradigma innova en dos aspectos en comparación con paradigmas anteriores: integra formación de recursos humanos, fortalecimiento organizacional y desarrollo institucional; y rompe con la tradicional transferencia pasiva de conocimientos y tecnologías. El nuevo enfoque propone explorar las capacidades y recursos endógenos existentes en cada país. (ALMEIDA et al., 2010, p. 28)

Como práctica política, la cooperación estructurante en salud de Brasil se ejecutó, de manera importante aunque no exclusiva, como una modalidad de cooperación Sur-Sur técnica y triangulada a través del Término de Cooperación 41 (TC 41-Programa de Cooperación Internacional en Salud). El TC 41 (Gráfico 1) fue financiado en su mayoría por Brasil y tuvo el apoyo político, técnico y administrativo de la OPS durante el periodo 2005-2015. Más detalladamente:

> En el año 2005, la OPS/OMS y Brasil firmaron el Término de Cooperación N.º 41 – Programa de Salud Internacional (PSI), con el objetivo de desarrollar un programa de cooperación internacional en salud orientado al intercambio de experiencias, conocimientos y tecnologías disponibles en instituciones del campo de la salud pública en Brasil y en los países integrantes de la OPS/OMS con prioridad para

> América del Sur y los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP), en el marco de la Cooperación Sur-Sur con triangulación de la OPS/OMS, en el apoyo a la Agenda de Salud para las Américas y al Programa Estratégico de Cooperación en Salud – PECS/CPLP/PALOP. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 10)

Gráfico 1 – TC 41: Cooperación Sur-Sur con triangulación de la OPS/OMS



Fuente: OrganizaÇão Pan-Americana Da Saúde (2015, p. 11).

De acuerdo con la representación de la OPS en Brasil, el TC 41 se alineó "perfectamente" a las directrices de la política exterior brasileña en el campo de la salud, estableciendo un diálogo armónico y cercano entre los ministerios de salud y de relaciones exteriores y, en especial medida, con la Directriz 14 del Plan Nacional de Salud 2012-2015 de Brasil, la cual planteaba como objetivo la "promoción internacional de los intereses brasileños en el campo de la salud". (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2014, p. 44) En otras palabras, el TC 41 sentaba una "plataforma jurídica y operacional para el incremento y fortalecimiento de los procesos

de cooperación internacional de Brasil" en el campo de la salud. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2014, p. 45)

En el caso específico de Suramérica, la UNASUR estuvo involucrada en solo cinco de los 66 proyectos aprobados del TC 41. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2014, 2015) Tres de estos proyectos se enfocaron en la creación de tres redes estructurantes: la Red de Escuelas de Educación Técnica de Salud,[12] la Red de Escuelas de Salud Pública de la UNASUR[13] y la Red de Institutos Nacionales de Salud,[14] mientras que un cuarto proyecto planteaba el apoyo al desarrollo del ISAGS.[15] Todos ellos fueron elaborados, acompañados y coordinados por la Fundación Oswaldo Cruz. El quinto proyecto, en cambio, estuvo liderado por la Secretaría de Gestión del Trabajo y de la Educación en Salud del Ministerio de Salud de Brasil y buscaba brindar apoyo al grupo técnico de recursos humanos de

---

12 Creada en 2010, la RETS está a cargo de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio de la Fundación Oswaldo Cruz en calidad de centro colaborador de la OPS y secretaría ejecutiva de la RETS. El principal producto y legado de este proyecto habría sido la producción de una revista de salud (Revista RETS) en español, inglés y portugués. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 118-119) No obstante, de acuerdo con el sitio web de la revista, esta fue descontinuada por cuestiones operacionales en 2015, es decir, el año de finalización del TC 41, luego de haber publicado 22 ediciones. Consulta: 13 de noviembre de 2020. http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/es/revistas.

13 La RESP, fundada en 2011, es coordinada por el Centro de Relaciones Internacionales en Salud (CRIS) de la FIOCRUZ. Los principales productos y legados de la red habrían sido la búsqueda de un diagnóstico de las capacidades formativas en salud pública en la región, la oferta de programas de posgrado y la conformación misma de la red. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 167-169)

14 Creada en 2010, la RINS está a cargo de la CRIS-FIOCRUZ y cuenta como principales legados la promoción de un espacio de diálogo, la transferencia de experiencias y el impulso al desarrollo de un pensamiento crítico. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 165-167)

15 El objetivo de este proyecto fue apoyar el desarrollo del ISAGS "con la finalidad de planificar y programar actividades de investigación, innovación y capacitación de cuadros políticos y técnicos para la gestión de los sistemas y servicios públicos de salud de las Naciones que constituyen la UNASUR". (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 170) Su principal legado habría sido la existencia misma del ISAGS.

la UNASUR. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015)[16] En conjunto, estos proyectos fueron ejecutados entre 2009 y 2013 con recursos financieros aprobados por los 2.446.000 reales,[17] una cantidad relativamente baja para los 43.976.000 reales aprobados para el TC 41. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2014)

A manera de balance del programa en general y de las redes estructurantes en particular, José Roberto Ferreira, cofundador y ex coordinador adjunto del Centro de Relaciones Internacionales en Salud de la FIOCRUZ, destacaba en 2015 que el mayor error en el desarrollo del TC 41, al menos hasta 2010, fue el haber financiado integralmente la cooperación con recursos del programa, perjudicando la sostenibilidad de los proyectos al no promover una participación financiera de las contrapartes. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 75-76) Respecto a las redes estructurantes, Ferreira también señalaba:

> La red es un intercambio entre las partes, y eso nunca ha habido. La única relación que tenemos con cada miembro de la red es nosotros con ellos y ellos con nosotros. Entre sí no existe. De modo que esto no es red. Por otro lado, todas las actividades que se desarrollaron están dentro de ese concepto de red. No existe un proyecto de recursos humanos de un lado y red del otro, está todo dentro del mismo concepto, aunque la red es una propuesta teórica que no ha funcionado satisfactoriamente. [...] Creo que el error es nuestro. Si hemos promovido

[16] Los principales productos y legados de este último proyecto habrían sido la formulación y aprobación del componente de recursos humanos en el Plan Quinquenal 2010-2015 del CSS, la formalización de la RETS y de la RINS de la UNASUR y una mayor circulación de conocimiento especializado (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 112).

[17] De forma desagregada, los años de ejecución y montos para cada proyecto fueron los siguientes: 496.902 reales para la RETS (no se detalla el año y los recursos se dirigieron tanto hacia la RETS-UNASUR como a la RETS-PALOP); 750.000 reales en 2010 para la RINS; 800.000 reales en 2010 y 2011 para la RESP; 400.000 reales en 2009 y 2010 para el apoyo al desarrollo del ISAGS; y 200.000 reales entre 2012 y 2013 de apoyo al GT de Recursos Humanos de la UNASUR. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 24-26)

> ese intercambio que es promover reuniones entre ellos. La idea de la red es que los avances que ocurren en un país pudieran ser aprovechados por otros y viceversa. Así ellos se ayudarían entre sí, y no solo nosotros. Lo que reforzaría aún más el proceso de sostenibilidad. Esto no ocurrió. Y esto no ocurrió en África y no está ocurriendo en América del Sur. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 76)

Los problemas en las redes estructurantes no se limitaron únicamente a aquellas instituidas bajo el TC 41. Walter Zoss, ex gerente ejecutivo de la Red de Institutos Nacionales de Cáncer de la UNASUR, una red estructurante creada en 2011, dirigida por el Instituto Nacional de Cáncer de Brasil y con sede en Río de Janeiro, señalaba a mediados de 2017:

> Hay aspectos que no han funcionado bien en la Red. Un problema que solo ha ocurrido en algunos casos pero que es recurrente: la participación no siempre efectiva ni regular de los gobiernos en la RINC. Se observa discontinuidad y asimetría en la participación en las actividades, resultado, a veces, de los cambios naturales de gobierno o por la falta de priorización del control del cáncer en las políticas de salud pública de algunos de los Estados miembros. (ZOSS, 2017)

Ahora bien, apoyado en la experiencia de las redes estructurantes RESP, RINS y RINC de la UNASUR y desde una perspectiva liberal-institucionalista, Giovanni Agostinis (2019, p. 1111-1112, énfasis añadido) ha argumentado que:

> Las instituciones regionales basadas en un sector, como UNASUR Salud, catalizan la *difusión transnacional* al permitir la interacción de las *necesidades funcionales* compartidas entre los Estados miembros y las *capacidades asimétricas* en áreas de política específicas. Lo hacen al reducir los costos de transacción y aumentar los intercambios de

> información entre expertos y profesionales estatales, lo que cataliza los procesos de aprendizaje interburocráticos que conducen a la difusión.

El autor centra su análisis en la adopción voluntaria de recomendaciones de política sanitaria por parte de algunos Estados miembros, en ausencia de acuerdos vinculantes propios de una organización regional supranacional. Para Agostinis (2019), el "proceso horizontal de internalización voluntaria" que habría ocurrido entre las escuelas e institutos sanitarios de algunos Estados miembros al seguir un "patrón horizontal no jerárquico" sería el punto característico de esa "política de difusión transnacional" en UNASUR Salud que, para el autor, habría sido el caso de Colombia, Uruguay y Perú.

Este análisis, no obstante, presenta un margen bastante estrecho para pensar en aquellas relaciones de poder al interior de los Estados miembros que pudieran haber empujado o no la adopción o creación de normas, políticas, programas e instituciones en materia de salud e, incluso, a nivel político-diplomático, de aquellas dinámicas de presión de grupo (*peer pressure*) entre los gobiernos de la región. Pero, sobre todo, esa "internalización voluntaria" y "política de difusión no jerárquica" a la que se refiere el autor, pese a tratarse de un organismo intergubernamental, esconde la proyección regional e internacional de un país, es decir, de Brasil, en el campo de la salud. No es casualidad que las redes analizadas por el autor sean comandadas por el Instituto Nacional de Cáncer de Brasil y la FIOCRUZ, "la mayor institución en salud de América Latina" (GAYARD, 2016, p. 144), ni que las experiencias de Colombia, Uruguay y Perú hayan sido precisamente con Brasil y no con otro Estado miembro.

En otras palabras, el peso del arsenal teórico liberal-institucionalista presente en el estudio de Agostinis pierde totalmente de vista los vínculos entre la cooperación Sur-Sur de Brasil, entendida como una herramienta para la proyección regional e internacional, y el Consejo de Salud de la UNASUR. Como ha señalado José Paranaguá de Santana, entonces gerente del TC 41 de OPS Brasil, con este

programa el Ministerio de Salud apuntalaba un protagonismo internacional con base en los lineamientos de la política exterior brasileña, mientras que la representación de la OPS desarrollaba esfuerzos para acentuar su papel mediador en dicha cooperación internacional. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2015, p. 11-12)

Ahora bien, en un contexto regional signado por crisis económica y tensiones políticas crecientes, pero también de cambio de perspectiva en la política exterior – cooperación internacional brasileña en salud durante el primer gobierno de Dilma Rousseff (GÓMEZ; PEREZ, 2016) –, el ISAGS se mostraba como una aparente excepción al lograr continuar con sus actividades con relativa fluidez. Esta particularidad o excepcionalidad, aunque en un plano más general, habría sido observada por Eduardo Gómez y Fernanda Aguilar Perez (2016, p. 182), quienes han señalado:

> [Existen] dos procesos en curso que tienen lugar en la PEB [(Política Exterior Brasileña)] en salud: uno en el cual los recortes presupuestarios o los problemas de la PEB terminaron en peores resultados para los proyectos de salud, y otro en el que se pueden notar cambios, sin embargo, la causalidad aún no está clara. Esos son los casos de los BRICS y de la Unasur, en los que existe un declive, pero la *inercia burocrática* ha evitado peores consecuencias para los resultados de los asuntos de salud.

Al centrar su análisis en actores y proyectos, Gómez y Perez (2016, p. 192) hacen referencia a una "inercia burocrática" que se habría venido desarrollando en la UNASUR en ausencia de "esfuerzos proactivos" durante el primer gobierno de Rousseff. Ello explicaría en parte porque solo en junio de 2019, es decir, a tres años del último gobierno progresista en Brasil, en un contexto de salida de la UNASUR por parte de varios Estados miembros y de falta de financiamiento del instituto (VANCE, 2019), el ISAGS habría decidido suspender sus actividades.

De la inercia al coma

Sin lugar a duda, durante la última década la Unión de Naciones Suramericanas logró revitalizar la agenda regional en salud. Quedan registradas numerosas experiencias "hacia adentro", tales como la formación de una estructura institucional en la que se llevaron a cabo múltiples debates y estudios en materia sanitaria, así como de varias redes estructurantes; y "hacia afuera", tal como la presentación de posiciones comunes en reiteradas ocasiones ante la Asamblea Mundial de la Salud. A pesar de los consensos alcanzados, la temprana referencia a UNASUR Salud como una "revolución silenciosa en la diplomacia en salud" que hicieron Herrero y Tussie (2015) se muestra hoy en día como una clara exageración.

Si bien es cierto que la exacerbación de las diferencias político-ideológicas tras la llegada de gobiernos de derecha en la región permite entender en parte la parálisis por la que atravesó el Consejo de Salud previo a su defunción *de facto*, no puede pasar desapercibido el menor interés que con anterioridad ya mostraba el gobierno de Brasil, el principal impulsor de esta agenda regional, así como las crecientes y sostenidas restricciones presupuestarias del ISAGS, probablemente producto también de la desfavorable coyuntura económica.

En otras palabras, pese a la "amenaza" que representaba para UNASUR Salud la llegada de gobiernos neoliberales y conservadores y la consecuente decisión de autosuspensión del organismo suramericano por parte de seis Estados miembros en abril de 2018 (HERRERO; LOZA; BELARDO, 2019, p. 845), más allá de aquellos "límites", tales como lo serían la toma de decisiones por unanimidad y la búsqueda de armonización de políticas públicas, no tanto así su implementación y recomendación (BELARDO, 2018), el ISAGS ya venía experimentando una paulatina, pero notable, disminución de su presupuesto anual. Es así que de un presupuesto aprobado de cuatro millones de dólares para el periodo 2011-2012, el ISAGS pasó a disponer de 1.999.000 dólares en 2015 para

contar con apenas 216.000 dólares en 2018 (Resolución UNASUR/CD/P. RESOLUCIÓN/N.º 01/2012 2012; Plan Operativo Anual y Presupuesto Detallado del ISAGS 2015; Plan Operativo Anual y Presupuesto Detallado del ISAGS 2018).

UNASUR Salud recibió el año 2019 en estado de coma. Era inducido para quienes encontraban en la llegada de gobiernos de derecha la explicación de su parálisis, dejando de lado cuestiones centrales, como la falta de consenso para la adopción de estrategias y política comunes, los errores en el desarrollo de las redes estructurantes o el ascenso y declive del activismo internacional de Brasil. Su virtual defunción sucedió en junio de 2019, cuando las puertas del ISAGS dejaron de permanecer abiertas y la agenda de salud suramericana se sumergió aún más en un escenario caracterizado por importantes restricciones presupuestarias, cuando no de crisis económica propiamente dicho, y por una aplicación generalizada de políticas de austeridad. Este fue el recibimiento que le dio el regionalismo suramericano en salud al covid-19.

Entre el covid-19 y el desaliento regional[18]

Cuando la OMS declaraba en marzo de 2020 al nuevo coronavirus como pandemia, UNASUR Salud y el ISAGS se encontraban ya fuera de la contienda política. Si el panorama económico, político y social a nivel mundial era desconcertante, a nivel regional también era aterrador, desalentador y desolador. No era para menos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020, p. 7) lo afirmaría sin cortapisas: "la pandemia [...] conducirá a la peor contracción de la actividad económica que la región haya sufrido desde que iniciaron los registros, en 1900".

[18] Las conclusiones de este capítulo fueron redactadas en noviembre de 2020.

Desde el inicio, mientras la virulencia del covid-19 se encontraba con estructuras de reproducción de pobreza y desigualdad y anquilosados sistemas de salud en la región (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2020, p. 14-18), las variadas reacciones de los gobiernos fueron descoordinadas. El Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) o "la farsa de una metamorfosis conservadora" como lo hemos llamado en otro momento (BENZI; NAREA, 2019), llevaría a cabo reuniones virtuales que se revelarían en el transcurso de los meses como simples exhortaciones declarativas. La modesta excepción hasta ahora pareciera ser la liberación de una serie de patentes sobre tecnologías para combatir el covid-19. Sin embargo, serían las salidas unitarias y los acuerdos bilaterales los que ostentan el protagonismo. (RODRIGUEZ, 2020)

Es tentador pero desacertado reflexionar sobre la llegada del covid-19 a la región ante la hipotética existencia del Consejo de Salud y del ISAGS. Este tipo de sugestiones tienden a divagar en realidades alternas que resultan poco útiles para el análisis social e histórico. Además, como hemos señalado, durante los últimos años el ISAGS pasó por un cierto y poco perceptible proceso que lo llevó de la inercia institucional al coma, y luego a su virtual defunción. Tomando en consideración el momento histórico global y regional que vivimos, sería quizás más acertado preguntarnos: ¿explica acaso la falta de un organismo regional la ausencia de una respuesta común frente a la pandemia? O ¿es acaso la falta de coordinación regional una particularidad suramericana? El "modelo" de la Unión Europea podría darnos algunas pistas, en tanto fueron las respuestas nacionales y nacionalistas las que primaron desde el inicio.

¿Será entonces hasta un nuevo ciclo? No lo sabemos. Mientras tanto, los pendientes sociales en materia de salud siguen marcando la pauta en Suramérica.

Referencias

ABREU, A.; HERRERO, M. B. (org.). *El buen gobierno en salud*: miradas desde Suramérica. Rio de Janeiro: ISAGS/UNASUR, 2019.

ACOSTA, A. (coord.). *Situación de medicamentos esenciales con riesgo de desabastecimiento con énfasis en los países suramericanos*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2017.

AGOSTINIS, G. Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion: the case of UNASUR Health. *Journal of Common Market Studies*, Hoboken, v. 57, n. 5, p. 1111-1129, 2019.

ALMEIDA, C. Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. *In*: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030*: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2013. p. 233-327.

ALMEIDA, C. M.; CAMPOS, R. P.; BUSS, P. B. M.; FERREIRA, J. R.; FONSECA, L. E. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-35, 2010.

AMAYA, A.; ROLLET, V.; KINGAH, S. What's in a word? The framing of health at the regional level: ASEAN, EU, SADC and UNASUR. *Global Social Policy*, Thousand Oaks, v. 15, n. 3, p. 229-260, 2015.

ARMADA, F.; BACIGALUPO, J. (coord.). *Embarazo no-intencionado en adolescentes en América del Sur*: línea base sobre las políticas de prevención e identificación de experiencias exitosas. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2017.

ARMADA, F.; ITURRIA, I.; BACIGALUPO, J. (coord.). *Interferencia de la industria de alimentos en las políticas de etiquetado gráfico innovador de alimentos procesados en Suramérica*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2019.

ARMADA, F.; ITURRIA, I.; IGNACIO, C. (coord.). *Mecanismos de participación social en salud en Suramérica*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2018.

AZEREDO, T. B. *Mapeo de la capacidad productiva de medicamentos*; políticas de medicamentos de los bloques regionales: UNASUR, MERCOSUR, CAN, CARICOM y ALBA, y mapeo de la cooperación bilateral en producción y/o adquisición de medicamentos de los países de Suramérica. Rio de Janeiro: ISAGS/UNASUR, 2014.

BELARDO, M. Una década en la integración de Sudamérica: límites y perspectivas en salud. *Sincopa*, [*s. l.*], 15 fev 2018. Disponível em:

https://sincopa-sv.blogspot.com/2018/02/una-decada-en-la-integracion-de.html. Acesso em: 27 set. 2021.

BENZI, D. *ALBA-TCP*: anatomía de la integración que no fue. Buenos Aires: Imago Mundi, 2017.

BENZI, D.; NAREA, M. ¿Y eso con qué se come? Prosur o la farsa de una metamorfosis conservadora. *desInformémonos*, [*s. l.*], 20 mar. 2019. Disponível em: https://desinformemonos.org/y-eso-con-que-se-come-prosur-o-la-farsa-de-una-metamorfosis-conservadora/. Acesso em: 15 nov. 2020.

BUSS, P.; FERREIRA, J. R. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da Unasul saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2010.

BUSS, P.; FERREIRA, J. R.; HOIRISCH, C. A saúde pública no Brasil e a cooperação internacional. *Revista Brasileira de Ciência, Tecnologia e Sociedade*, v. 2, n. 2, p. 213-229, 2011.

BUSS, P.; LEAL, M. C. Global health and health diplomacy. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 2540-2541, 2009.

CARMO, E. H.; GEMAL, A.; OLIVEIRA, S. Caminos para avanzar: una agenda para el siglo XXI. *In*: CARMO, E. H.; GEMAL, A.; OLIVEIRA, S. (org.). *Vigilancia en salud en Suramérica*: epidemiológica, sanitaria y ambiental. Rio de Janeiro: ISAGS/UNASUR, 2013. p. 213-221.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Dimensionar los efectos del COVID-19 para repensar la reactivación. *Informe Especial COVID-19*, Santiago, n. 2, p. 1-21, 21 abr. 2020.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *Informe COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, p. 1-27, 30 jul. 2020.

FARIA, M. Unasur Health Council: an emerging global actor in health policy and governance. *Global Social Policy*, Thousand Oaks, v. 15, n. 3, p. 341-344, 2015.

FARIA, M.; GIOVANELLA, L.; BERMUDEZ, L. A Unasul na Assembleia Mundial da Saúde: posicionamentos comuns do Conselho de Saúde Sul-Americano. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 107, p. 920-934, 2015.

FIANI, R. *As flexibilidades do TRIPS sobre propriedade intelectual*: uma ferramenta para aprimorar o acesso universal aos medicamentos essenciais. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2016.

GADELHA, C. A. G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 521-535, 2003.

GADELHA, C. A. G.; BRAGA, P. S. C. Health and innovation: economic dynamics and Welfare State in Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. suppl 2, 2016.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 46, n. suppl 1, p. 21-28, 2012.

GADELHA, C. A. G.; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, inovação e saúde: a perspectiva teórica e política do complexo econômico-industrial da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1891-1902, 2018.

GARRÓN, K.; FARIA, M.; GILER, G.; ROJAS MATTOS, M. Análisis del proceso de elaboración, implementación y estado de situación actual del Plan Quinquenal 2010-2015 del Consejo de Salud Suramericano-UNASUR. *In*: CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE SALUD "CUBA SALUD", 2012, La Habana. *Actas* [...]. La Habana: Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas, 2013. p. 1-24.

GAYARD, N. A. A *Cooperação Sul-Sul em saúde brasileira*: considerando conhecimentos, imaginários e práticas de uma política internacional. 2016. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

GIOVANNELLA, L. (org.). *Atención primaria de salud en Suramérica*. Rio de Janeiro: ISAGS-UNASUR, 2015.

GIOVANELLA, L.; ALMEIDA, P. F.; VEGA, R.; OLIVEIRA, S.; TEJERINA, H. Panorama de la atención primaria de salud en Suramérica: concepciones, componentes y desafíos. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p. 300-322, 2015.

GIOVANELLA, L.; FEO, O.; FARIA, M; TOBAR, S. (org.). *Sistemas de Salud en Suramérica*: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad. Rio de Janeiro: ISAGS/UNASUR, 2012b.

GIOVANELLA, L.; RUIZ, G.; FEO, O.; TOBAR, S.; FARIA, M. Sistemas de salud en América del Sur. *In*: GIOVANELLA, L.; FEO, O.; FARIA, M; TOBAR, S. (org.). *Sistemas de Salud en Suramérica*: desafíos para la universalidad,

la integralidad y la equidad. Rio de Janeiro: ISAGS/UNASUR, 2012a. p. 21-69.

GOMES-TEMPORÃO, J.; FARIA, M. Reformas de los sistemas de salud en Sudamérica: una oportunidad para UNASUR. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, Lima, v. 31, p. 740-746, 2014.

GÓMEZ, E.; PEREZ, F. A. Brazilian foreign policy in health during Dilma Rousseff's administration. *Lua Nova*, São Paulo, n. 98, p. 171-197, 2016.

HAGE, E.; DELGADO, Y. *Indicadores epidemiológicos prioritarios, factores de riesgo y determinantes sociales de las enfermedades crónicas no transmisibles en Suramérica*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2019.

HERRERO, M. B. El surgimiento de una nueva diplomacia regional en salud en tiempos posteriores al neoliberalismo: el caso de UNASUR Salud. *Comentario Internacional*, Quito, n. 14, p. 223-252, 2014.

HERRERO, M. B.; LOZA, J.; BELARDO, M. B. Collective health and regional integration in Latin America: an opportunity for building a new international agenda. *Global Public Health*, London, v. 14, n. 6-7, p. 835-846, 2019.

HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. UNASUR Health: a quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, Thousand Oaks, v. 15, n. 3, p. 261-277, 2015.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD. Acceso a medicamentos domina posiciones comunes de la UNASUR. *Informe ISAGS-UNASUR*, Rio de Janeiro, p. 7, 2016a.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD. ISAGS concluye el proceso formal de su institucionalización. *Informe ISAGS-UNASUR*, Rio de Janeiro, p. 1, abr. 2016b.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD. La sombra del monopolio en la industria farmacéutica. *Salud al Sur*, Rio de Janeiro, p. 6-7, dez. 2017a.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD. Un espacio de consenso. *Salud al Sur*, Rio de Janeiro, p. 3-5, out. 2017b.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD. UNASUR en la AMS. *Salud al Sur*, Rio de Janeiro, p. 9, maio 2017c.

INSTITUTO SURAMERICANO DE GOBIERNO EN SALUD; SERVICIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS DEL ECUADOR. Compra pública de medicamentos en los países de UNASUR. *Documento de Discusión ISAGS*, Rio de Janeiro, p. 1-191, mar. 2018.

ITURRIA, I.; SUÁREZ, C. *Obesidad infantil*: un desafío para superar la inercia política. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2019.

MAZZAROPPI, E. Evolução histórico-conceitual da Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Saúde. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1-11, 2016.

NAREA, M.; BENZI, D. Crónica de una secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. *Visioni LatinoAmericane*, Trieste, v. 12, n. 22, p. 48-67, 2020.

NINIS, A. B. *Mapeo de políticas de transferencia de ingresos y sus mecanismos de control y participación social en los países miembros de Unasur*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2016.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Avaliação do Programa de Cooperação Internacional em Saúde*: intercâmbio de experiências, conhecimentos e tecnologias entre instituições do campo da saúde pública no Brasil e nos países integrantes da OPAS/OMS. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2015.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Relatório de Gestão dos Termos de Cooperação 2014*. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2014. (Termo de Cooperação, 35).

RESTREPO, A. (coord.). *Taller Política de Salud de Fronteras en UNASUR*. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2016.

RIGGIROZZI, P. Regionalism and health policy in South America: tackling germs, brokering norms and contesting power. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 41, n. 2, p. 407-428, 2016.

RIGGIROZZI, P. Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, London, v. 43, n. 3, p. 432-454, 2014.

RIGGIROZZI, P. Regionalism, activism, and rights: new opportunities for health diplomacy in South America. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 41, n. 2, p. 407-428, 2015a.

RIGGIROZZI, P. UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 47, n. 181, p. 29-50, 2015b.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Políticas de salud en UNASUR: legitimidad, democracia y legitimidad de resultado. *Pensamiento Propio*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, v. 21, n. 43, p. 173-200, 2016.

RIGGIROZZI, P.; YEATES, N. Locating regional health policy: institutions, politics, and practices. *Global Social Policy*, Thousand Oaks, v. 15, n. 3, p. 212-228, 2015.

RÍGOLI, F.; ARMADA, F. (coord.). *Desafíos del envejecimiento poblacional para los sistemas de salud en Suramérica*. Hacia el envejecimiento saludable. [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2017.

RÍGOLI, F.; ARMADA, F.; BACIGALUPO, J. (coord.). *Mapeo de las políticas de salud intercultural en Suramérica*. "Todos somos diferentes". "La igualdad se construye". [*s. l.*]: ISAGS-UNASUR, 2017.

RODRIGUEZ, C. PROSUR frente al COVID. *América Latina en Movimiento*, Quito, 5 nov. 2020. Disponível em: https://www.alainet.org/es/articulo/209635. Acesso em: 27 set. 2021.

ROSENBERG, F.; TOBAR, S.; BUSS, P. El papel de los institutos nacionales de salud de UNASUR en la generación de evidencia sobre la determinación social de la salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 38, p. 152-156, 2015.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Salud Suramericano de la UNASUR*. [*s. l.*]: Unasur, 2008.

VANCE, C. Al punto. *Salud al Sur*, Rio de Janeiro, n. 8, jul. 2017.

VANCE, C. Entrevista a Carina Vance Mafla, directora del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. *Nodal*, [*s. l.*], 12 jun. 2019. Disponível em: https://www.nodal.am/2019/06/carina-vance-mafla-la-integracion-regional-depende-enteramente-de-la-voluntad-politica-de-los-gobiernos/. Acesso em: 27 set. 2021.

VENTURA, D. 2013. Saúde pública e política externa brasileira. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 99-117, 2013.

ZOSS, W. Integración latinoamericana para enfrentar al cáncer. *América Latina en Movimiento*, Quito, 12 maio 2017. Disponível em: https://www.alainet.org/es/articulo/185432. Acesso em: 27 set. 2021.

Mobilização, organização e cooperação Sul-Sul em atrizes não estatais: possibilidades e desafios das mulheres indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Denise Vitale

Introdução

A agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) pós-2015, centrada nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, potencializou um dos conceitos mais relevantes para as relações internacionais no contexto pós-Guerra Fria. Nas profundas transformações que marcaram o mundo no início dos anos 1990, com o colapso do socialismo e o avanço dos processos de globalização, a pauta ambiental despontou como um dos novos e principais temas internacionais, passando a exigir dos atores que povoam a esfera transnacional (Estados, organizações não governamentais, setor privado, setor acadêmico e populações indígenas, entre outros) arranjos institucionais capazes de dar conta das demandas socioambientais que emergiam com força. Nos anos 2000, com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda ao poder em diversos países da América Latina, os processos políticos foram pautados pelo incentivo e fomento da cooperação Sul-Sul, buscando estreitar as dinâmicas de desenvolvimento tanto entre os

Estados quanto entre atores não estatais. Esse processo ocorreu em paralelo à consolidação de direitos de diversos movimentos sociais compreendidos em sua dimensão global, regional, nacional e local.

Entre eles, destacam-se o movimento de mulheres, a partir da discussão e identidade de gênero, e o movimento dos povos indígenas, cujos espaços institucionais nas estruturas da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA) tiveram ganhos consideráveis. Ao mesmo tempo, a consolidação de direitos enquanto normas globais levou a uma maior busca de sua efetivação não apenas nos espaços nacionais, mas sobretudo nos internacionais. Nesse contexto, o presente capítulo tem como objetivo analisar de que modo um ator específico – as mulheres indígenas latino-americanas e particularmente brasileiras – tem se movimentado na mobilização e luta por direitos humanos na interface gênero e povos indígenas e, ao mesmo tempo, como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) tem respondido a essa demanda.

O capítulo tem início com a análise da emergência das mulheres indígenas enquanto movimento social transnacional na América Latina, com destaque para o Brasil, buscando reconstruir os espaços de associação, redes e mobilizações. Em seguida, o capítulo busca compreender de que modo esse movimento e a correspondente temática das mulheres indígenas têm adentrado os espaços da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), especialmente por meio das relatorias e das audiências públicas, também com foco no caso brasileiro. O capítulo termina com um breve balanço das possibilidades e limites desse processo.[1]

[1] O presente trabalho foi também realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. A autora agradece ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq) pelo fomento por meio da bolsa Produtividade em Pesquisa (processo nº 311377/2018-1) e por meio do Edital Universal nº 01/2016 (processo nº 431916/2016-0).

Tecendo a rede transnacional de ação: as mulheres indígenas do local ao global

As mulheres indígenas têm se mostrado uma voz cada vez mais importante no debate sobre governança socioambiental nos planos local, regional e global. Se, por um lado, o alto grau de vulnerabilidade tem levado as mulheres indígenas ao foco de violações de direitos humanos, conforme Relatório da CIDH bem expõe, por outro, nos últimos anos tem havido um aumento de seu papel nos processos políticos locais, regionais e internacionais em defesa de direitos. Trata-se de uma via de mão dupla: mulheres indígenas, ao serem objeto de violação de direitos, assumem também o protagonismo na construção de soluções para o fim de tais violações.

A trajetória do movimento indígena transnacional, que adentra as Nações Unidas no início dos anos 1980, explicita a abertura de espaços e sua reconfiguração mais recente com a presença crescente das mulheres e dos jovens. Entendidas como um espaço mais livre para encontros, interações, articulações e negociações dos povos indígenas, as reuniões e conferências da ONU permitiram, ao longo das últimas três décadas, tanto a consolidação de uma unidade em relação à causa indígena quanto o desdobramento de suas particularidades e a criação de novas identidades, com recortes mais específicos dentro da causa comum, como as mulheres indígenas e a juventude indígena, entre outros. É difícil ignorar a crescente presença de mulheres no movimento indígena transnacional. Embora elas sejam minoria no sistema ONU e não desempenhem papéis de liderança na maioria das organizações indígenas locais, nos diversos Caucus indígenas e nas estruturas institucionais criadas junto à ONU, sua participação é expressiva, e é reconhecida a qualidade da sua liderança. Explicações para esse fenômeno compreendem desde o fato de as mulheres serem as guardiãs das tradições, um elemento central para a identidade indígena, até o fato de elas sofrerem violências maiores, como a pobreza, a dupla discriminação, abusos

sexuais, a prostituição e o tráfico de pessoas. Esse conjunto de questões mais ligadas à condição feminina, diluídas e muitas vezes não reconhecidas no núcleo da causa indígena, pode ter fomentado a busca de novos espaços associativos pelas mulheres indígenas como reação. (ROUSSEAU; MORALES HUDON, 2018)

Assumir um protagonismo internacional tornou-se, para essas mulheres, uma estratégia importante para dar visibilidade à sua maior vulnerabilidade. (DAHL, 2012) Outras razões para a sua liderança se sobressair seriam seu forte senso de responsabilidade e pertencimento à comunidade – já que muitas vezes os homens migram em busca de melhores condições e as mulheres permanecem na terra –, sua habilidade para o diálogo e negociação e sua capacidade de defesa da causa indígena em geral. Longe dos constrangimentos sociais em territórios culturais e Estados nacionais, as dinâmicas estabelecidas pelos diversos encontros nas Convenções do Clima e da Biodiversidade, desde os anos 1990, bem como nas reuniões do Fórum Permanente e do Mecanismo de Especialistas, a partir dos anos 2000, têm fomentado a criação do que Jens Dahl (2012) chama de um "espaço indígena". Nesse espaço, tanto imaginário quanto real, as demandas e questões locais podem ser recontextualizadas e ressignificadas no diálogo com outros povos indígenas, semelhantes e diferentes, e nas negociações com o opressor comum, que os povos indígenas reconhecem como os (neo)colonialismos.[2]

Do ponto de vista organizacional, a articulação dos povos e lideranças indígenas na ONU tem sido possível por meio de uma ampla plataforma de ação denominada Global Indigenous Caucus. Presente desde meados dos anos 1980, o Caucus é um espaço informal, destinado ao debate de diversos temas e questões, à discussão de estratégias e à formação de consensos. Dado o seu êxito

[2] Sobre esse ponto, agradeço à professora e pesquisadora Renata Nagamine pelo fecundo debate sobre a ideia de ressignificação por meio do conceito de iterações democráticas de Seyla Benhabib.

em facilitar consensos, mesmo diante da expressiva diversidade indígena presente nas reuniões (cinco continentes), com o passar do tempo o Caucus se tornou o principal interlocutor dos povos indígenas junto aos órgãos da ONU. A complexidade de sua composição levou, por sua vez, à formação de Caucus regionais, como o latino-americano, e a emergência de novas interfaces suscitou a criação de Caucus centrados em identidades fronteiriças, como o Global Indigenous Women's Caucus e o Global Youth Caucus.

Na dinâmica do Fórum Permanente para Questões Indígenas, criado em 2002, a temática das mulheres tem sido presente desde o início, ganhando destaque em anos específicos, especialmente em 2004, com a criação de uma Força-Tarefa para as Mulheres Indígenas com base em uma decisão da Rede Inter-Agência para as Mulheres e Igualdade de Gênero. Essa força-tarefa visava fortalecer e integrar as particularidades das mulheres indígenas no contexto da discussão de gênero mais ampla no sistema ONU.[3] Dez anos depois, em 2014, durante o I Congresso Mundial da ONU para os Povos Indígenas, realizado em Nova York, a agenda conjunta dos povos indígenas e das mulheres é explicitada e fomentada por vários eventos paralelos, organizados por órgãos como a ONU Mulheres e o Programa da ONU para o Desenvolvimento (Pnud), mas também por instituições da sociedade civil, como a Fundação Ford, a Coordenadoria das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica), o Foro Internacional de Mujeres Indígenas (criado em 1995, na Conferência de Pequim), a Just Associates (JASS) e a Women's Earth and Climate Action Network (WECAN International). Finalmente, em 2015, a Agenda 2030, com o quinto Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, reforça e consolida essa diretriz da igualdade de gênero como um tema transversal.

[3] O Fórum Permanente para Questões Indígenas conta hoje com ampla participação de mulheres com maior voz, por meio de seu Caucus específico. Em 2015, o Secretariado do Fórum preparou uma nota intitulada "Twenty-year review of the Beijing Declaration and Platform for Action and beyond: a framework to advance indigenous women's issues". (UNITED NATIONS, 2015)

É digno de nota que, nos últimos anos, as três estruturas onusianas destinadas à questão indígena (Fórum Permanente, Mecanismo de Especialistas e Relatoria Especial) foram coordenadas por mulheres.[4]

No contexto da governança ambiental global, a convergência entre as agendas de gênero – em particular das mulheres – e dos povos indígenas torna-se crescente no regime internacional do meio ambiente (Convenção da Diversidade Biológica, Convenção-Quadro das Mudanças Climáticas e as Conferências Rio-92 e Rio+20). As mulheres indígenas têm desempenhado papel relevante na mobilização e organização dessa *constituency* no plano internacional, atuando como outra rede transnacional desde o estabelecimento da agenda até a mudança da política pública, passando pela influência nos procedimentos institucionais e pelas posições discursivas dos Estados e das organizações. (KECK; SIKKINK, 2014) Essa relação se aprofunda quando a ONU reconhece a problemática de gênero como uma *cross-cutting issue* presente na estrutura das duas principais convenções ambientais. Ao longo das diversas conferências ambientais, desde a Rio 92, os espaços abertos para a discussão de temas diretamente relacionados com a causa indígena – como o artigo 8, letra *j*, da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), sobre o acesso e repartição de benefícios fitogenéticos – estimularam a criação de plataformas e redes de ação, fomentando a organização de mulheres ligadas aos povos indígenas e a comunidades tradicionais. As oportunidades de discussão ainda fortaleceram articulações globais mais antigas, como o Global Indigenous Women's Caucus, e criaram novas, como a Indigenous Women's Network for Biodiversity (RMIB).

Por outro lado, desenvolveram-se outras discussões a partir da sobreposição de identidades (indígena e de gênero), mas também por recortes mais regionais, latino-americanos, amazônicos ou

[4] O Fórum Permanente para as Questões Indígenas foi presidido por Mariam Aboubakrine (Mali) de 2017 a 2019 e por Anne Nuorgan (Finlândia/Sami) de 2019 a 2020. O Mecanismo de Especialistas foi presidido por Erika Yamada de 2018 a 2022 (Brasil), e a Relatoria Especial por Victoria Tauli-Corpuz (Filipinas) de 2014 a 2020.

mesmo americanos. É justamente em função dessas identidades que redes de organizações específicas se consolidam, como a Coica, o Fórum Indígena Internacional sobre a Biodiversidade (IIFB), a Rede Indígena das Mulheres sobre a Biodiversidade na América-Latina e no Caribe (RMIB-LAC) e o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (Filac). Destaca-se ainda o Enlace Continental das Mulheres Indígenas das Américas (Ecmia), que ganhou organicidade em 1995, com o I Encontro da Mulher Indígena, realizado em Quito, no Equador, visando a elaboração de propostas comuns para a Conferência da Mulher em Pequim e mantendo encontros regulares sobre diversas temáticas até o presente. Vale ainda mencionar a Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (Alianza), a Red Latinoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Sociales y Ambientales e a Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú.

Há, nos últimos vinte anos, uma intensa e notável capacidade das mulheres indígenas em formar alianças nacionais, regionais e internacionais, na organização de conteúdo para seu protagonismo político. Trata-se de um processo causado tanto por fatores externos – como o apoio de redes, ONGs e movimentos transnacionais – quanto por fatores internos, de busca de novos espaços nos movimentos indígenas internos a cada país a partir da interseccionalidade. Como bem apontam Rousseau e Morales Hudon (2018), os movimentos sociais, inclusive o indígena, vivenciam momentos de maior abertura ou fechamento no sentido de afirmar novas pautas ou protagonismos internos. Essa dinâmica tem a ver com a correlação de forças internas e com maiores ou menores possibilidades de diálogo com os espaços abertos por governos ou organizações internacionais. Com a dupla ascensão da agenda de gênero e indígena no sistema internacional e nos governos latino-americanos democráticos, a interseccionalidade entre gênero, etnia e classe levou à formação de movimentos de mulheres indígenas, embora também heterogêneos.

As particularidades dos movimentos ficam claras na elaboração de concepções distintas sobre fundamentos mais teóricos do

processo. Em países latino-americanos, como Guatemala, Equador e Bolívia, nos quais os povos indígenas constituem a base étnica da população, já é notória a presença de movimentos sociais articulados e organizados de mulheres indígenas. Da Guatemala, lideranças indígenas femininas como Rigoberta Menchú, ganhadora do Prêmio Nobel da Paz (1992), e Lorena Cabnal, voz de uma espécie de "feminismo comunitário", têm circulado em espaços regionais e transnacionais desde a década de 1990, chamando a atenção do mundo para a agenda dos povos indígenas como uma questão de direitos humanos e de gênero. No Equador, a voz de Patricia Gualinga tem sido notável desde o caso histórico julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2012, que condenou o Equador em favor dos povos indígenas Kichwa de Sarayaku, na região amazônica.[5] É importante notar que, como relatado por um ativista indígena em entrevista,[6] essa foi uma vitória marcante na história de seu povo, as mulheres Sarayaku. Ele relata como os Kichwa de Sarayako adquiriram conhecimento e construíram redes na preparação do processo contra o Equador, auxiliados por ONGs internacionais. Tornando-se "especialista em direito internacional" por meio desse aprendizado, Gualinga esteve presente em diversos encontros internacionais sobre mudanças climáticas, como uma voz capaz de mediar normas do local ao global. Na Bolívia, Julieta Paredes, lésbica aimará, nativa da região andina, é referência no feminismo indígena latino-americano desde os anos 1990, com a organização Mujeres Creando, caracterizada por um "feminismo autônomo". A partir dos anos 2000, surge

[5] A denúncia abordava a omissão do Estado equatoriano em proteger as terras indígenas da crescente presença de empregados e equipamentos do consórcio formado pela Compañia General de Combustibles (CGC) e a Petrolera Argentina San Jorge S. A., sócias da estatal equatoriana Petroecuador. Outra reclamação importante em sua petição questionava a suposta ignorância estratégica do governo com relação a sua obrigação de consultar os povos indígenas, não obstante a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que determina o consentimento livre, prévio e informado para projetos em terras indígenas.

[6] Entrevista com o indígena e ativista de direitos humanos YS (nome fictício) a Denise Vitale em 14 de fevereiro de 2014.

a Mujeres Creando Comunidad, consolidada em 2006 como a primeira aproximação latino-americana de um feminismo comunitário.[7] Na intersecção entre universidade e movimentos sociais, construída também em um processo contínuo da esfera local à transnacional, Paredes tem contribuído para a construção de conceitos e epistemologias mais próximas dos povos indígenas, reivindicando a noção cosmovisional da Pachamama para o centro do debate.

Tecendo a rede nacional: mulheres indígenas no Brasil como espaço em construção

O movimento de mulheres indígenas no Brasil é recente. As particularidades em relação aos vizinhos (país continental, de língua portuguesa, com população indígena minoritária) proporcionaram um caminho único na recente emergência das mulheres indígenas como lideranças e, ainda, como protagonistas internacionais. A trajetória se desenvolve predominantemente a partir de processos políticos internos, porém com influências significativas de redes internacionais e transnacionais. Embora recente, trata-se de um movimento em ascensão, atingindo, em 2020, 92 organizações de mulheres indígenas, em 21 estados, de um total de 1.029 organizações indígenas. (GOMES, 2020)

A questão indígena chamou a atenção do Estado em 1910, com a criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) como reação ao massacre dos índios no Oeste paulista no contexto de expansão do capitalismo na região.[8] O debate sobre as políticas indígenas ganhou força quando o Ministério da Justiça criou a Fundação Nacional do Índio (Funai) em 1967. Durante as décadas de 1970 e 1980, poucas mulheres indígenas participavam de órgãos como a Funai,

[7] Cf. AFIUNE; ANJOS, 2020.

[8] Sobre o tema, cf. Mendes (2019).

organizações da sociedade civil, agências de cooperação internacional (Oxfam e Cooperação Técnica Alemã, entre outras) ou ainda o próprio Congresso Nacional. (VERDUM, 2008)

As primeiras associações de mulheres indígenas surgiram com a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, durante as décadas de 1980 e 1990. Entre elas estão a Associação de Mulheres Indígenas do Alto Rio Negro, a Associação de Mulheres Indígenas de Taracuá, Rio Uaupés e Tiquié, a Associação de Mulheres Indígenas Sateré Mawé e a Associação de Mulheres Indígenas de Roraima. (SACCHI, 2003) Embora originalmente focadas na promoção de atividades geradoras de renda, como artesanato, as lutas crescentes por terra, os problemas de efetivação do direito à saúde, o desmatamento e as tensões com instituições financeiras e governos acabaram transformando a missão inicial dessas associações em uma atuação mais política dentro do movimento socioambiental. Ao mesmo tempo, as mulheres indígenas trouxeram novas preocupações relacionadas ao gênero para a agenda indígena mais ampla. Questões como violência doméstica, saúde reprodutiva, geração de renda e participação das mulheres na tomada de decisões foram incorporadas à agenda original. (VERDUM, 2008)

A década de 1990 foi uma década de participação da sociedade civil nos assuntos internacionais. As Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Rio 92 e seguintes) estimularam a criação de plataformas de ação e redes de mulheres de povos indígenas e/ou comunidades tradicionais. Isso representou uma convergência crescente das agendas de gênero e dos povos indígenas no regime ambiental internacional, bem como nos três órgãos da ONU dedicados aos direitos e interesses indígenas (o Fórum Permanente, o Mecanismo de Especialistas da ONU sobre os Povos Indígenas e a Relatoria Especial) e na rede transnacional mencionada na seção anterior deste capítulo. As mulheres indígenas têm desempenhado um papel fundamental na mobilização e organização de suas comunidades para a defesa internacional. Nesse contexto, elas têm ocupado ONGs e entidades indígenas e ambientalistas como o Conselho Indígena Missionário (Cimi),

vinculado à Igreja Católica, e o Instituto Socioambiental (ISA), além da própria Funai, que até recentemente vinha atuando na defesa e fortalecimento do movimento indígena (VITALE, 2015).

Ao longo dos anos 2000, vários capítulos do movimento feminista foram desenvolvidos em organizações indígenas como a Confederação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (Foirn). (SACCHI, 2003) A criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres em 2003 e a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 são marcos nesse contexto em que a questão das mulheres indígenas ganhou atenção e apoio de ONGs e órgãos governamentais. As iniciativas incluem o I Encontro Nacional de Mulheres Indígenas, realizado em Brasília em 2006 pelo Departamento da Mulher da Coiab e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), com a participação de 28 mulheres de várias regiões e povos.

Em 2007, houve uma explosão de reuniões e workshops incentivados pela perspectiva interseccional do movimento feminista, não deixando dúvidas de que a questão das mulheres indígenas ganhava espaço relevante na agenda pública. No final da primeira década do milênio, as associações de mulheres indígenas foram se formando de forma mais endógena, sem a mediação de ONGs ou órgãos governamentais. Por exemplo, em 2009, a formação da Organização das Mulheres Indígenas de Takiná, em Mato Grosso, passou a promover as Assembleias de Mulheres Indígenas, que acontecem anualmente desde 2001, organizadas pelo Cimi. O destaque de 2011 foi a criação da União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (Umiab), uma iniciativa da Secretaria da Mulher da Coiab com o objetivo de criar uma base mais ampla para as questões das mulheres dentro da causa indígena. Desde 2012, as mulheres indígenas de Mato Grosso do Sul têm se encontrado anualmente na Grande Assembleia das Mulheres Indígenas, reunindo os povos Guarani e Kaiowá.

Um destaque dessa recente ascensão das mulheres indígenas à liderança política nacional foi a escolha de Sônia Guajajara como coordenadora da principal associação indígena nacional, a Articulação

dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), em 2014 até o momento atual. A experiência de Sônia como vice-presidente da Coiab (2009-2013) e sua grande capacidade de realização, reconhecida por seus pares, a ajudaram a aumentar a visibilidade da causa indígena nacional e internacionalmente. Na eleição nacional de 2018, Sônia Guajajara concorreu como vice-presidente do candidato Guilherme Boulos pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Foi a primeira vez na história do Brasil que houve uma candidata indígena à presidência e, principalmente, uma mulher indígena. Também foi a primeira vez que uma mulher indígena, Joênia Wapichana, foi eleita para o Congresso Nacional, pela Rede Sustentabilidade, com intensa atividade parlamentar em várias comissões da Câmara dos Deputados desde então. A liderança de Guajajara foi fortalecida e ganhou mais visibilidade com artistas como Alicia Keys e Caetano Veloso, no Rock in Rio (2017), e em outros shows com atos em defesa da Floresta Amazônica.

As mulheres ainda ocupam outros espaços de poder político, em organizações como a Coiab, que em sua XI Assembleia, em 2017, elegeu Nara Baré como coordenadora e Angela Amanakwa Kaxuyana como tesoureira coordenadora. Por fim, Telma Taurepang foi eleita secretária-geral do Movimento de Mulheres do Conselho Indígena de Roraima (2010-2017) e, desde 2017, é coordenadora da União das Mulheres Indígenas do Brasil. Do ponto de vista da cooperação regional, esse período também favoreceu a criação de mais espaços políticos para as mulheres indígenas. Em 2010, a Coica realizou o workshop Mulheres Indígenas da Amazônia em Puyo, no Equador, com a participação de 17 mulheres de vários povos amazônicos. A Coica realizou seu 1º Congresso de Mulheres Indígenas em julho de 2017, com a participação de 60 lideranças indígenas dos nove países amazônicos, incluindo o Brasil, e o 2º Congresso de Mulheres Indígenas em junho de 2018.

O movimento de fortalecimento de lideranças de mulheres indígenas foi acompanhado por uma iniciativa da ONU Mulheres que também acabou fomentando o processo. Em 2015, a ONU Mulheres, em parceria com a Embaixada da Noruega, implementou um projeto

pioneiro chamado "Voz das Mulheres Indígenas", que incentiva a mobilização social e a participação política de mulheres indígenas de diversas comunidades no país, atingindo mais de cem etnias. O projeto é estruturado em torno de cinco temas: violações de direitos de mulheres indígenas, incluindo violência de gênero; empoderamento político; direitos de terra e recuperação; saúde, educação e direitos de segurança; e tradições e diálogos intergeracionais. O objetivo é fortalecer a atuação de mulheres indígenas em espaços de decisão dentro e fora de suas comunidades, ajudando essas mulheres a desenvolver uma agenda política comum e aumentando o alcance de suas demandas na sociedade brasileira.[9]

A partir de 2018, com a ascensão da extrema direita ao poder e sua agenda de desmonte e esvaziamento das temáticas ambientais, indígenas e de gênero, a resistência das mulheres indígenas ganhou ainda mais destaque. Esse fortalecimento da resistência ficou claro nas manifestações do Abril Indígena de 2019, que contou com mais de 500 mil mulheres no Acampamento Terra Livre, em Brasília, e na realização da Primeira Marcha das Mulheres Indígenas, também na capital, em agosto do mesmo ano. Com o tema "Território: nossa terra, nosso espírito", mais de 2 mil mulheres indígenas de 113 povos diferentes participaram da marcha, a primeira no mundo, conclamando o governo a deter o desmantelamento da agenda de gênero e da democracia dos povos indígenas. O evento também foi importante para fomentar a unidade do movimento. (MARKO; REINHOLZ, 2020)

Em 2020, a pandemia agravou esse quadro, na medida em que os povos indígenas são um grupo vulnerável, exposto tanto ao vírus quanto a invasores (garimpeiros, grileiros e madeireiros). No final de janeiro de 2021, 942 indígenas morreram por causa da covid-19, com mais de 47 mil casos registrados em 161 povos. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2021) Porém, as mulheres indígenas se mantiveram mobilizadas, estando presentes em diversos shows e eventos online, a fim de dar

[9] Para uma análise do projeto, cf. Vitale, Nagamine e Amorim (2018).

visibilidade a suas demandas e fortalecer redes no Brasil e no mundo. (GOMES, 2020) Um marco dessa mobilização aconteceu nos dias 7 e 8 de agosto de 2020, com a "Grande Assembleia Online: O sagrado da existência e a cura da Terra". (MULHERES..., 2020) No contexto da pandemia, o tema escolhido evocou a questão da cura, que está intrinsecamente relacionada, para os povos indígenas, à Mãe Terra, numa cosmovisão holística que não separa o indivíduo da natureza.

Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as questões dos povos indígenas e das mulheres

Com o fim da Segunda Guerra, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) desenvolveu-se no continente americano como a instância internacional legítima para dirimir conflitos entre indivíduos e Estados-membros. Esse foi um processo paulatino, iniciado em 1948, com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a aprovação da correspondente Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Após pouco mais de uma década, em 1959, um dos pilares do sistema, a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, foi instituída, com sede em Washington. Dez anos depois, em 1969, foi aprovada a Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de São José) e, em mais dez anos, em 1979, estabeleceu-se a Corte Interamericana de Direitos Humanos, com sede em São José da Costa Rica.

A partir dos anos 1980 o SIDH passa a ter sua estrutura completa, com a qual os indivíduos e Estados-membros têm se relacionado até o presente. Contudo, a dinâmica dessa relação passou por mudanças significativas, seja pelo objeto do direito discutido, pelo perfil dos peticionários, ou mesmo pelo reconhecimento dos Estados da jurisdição da corte. O contexto histórico de ascensão e consolidação de novos direitos, bem como as conjunturas políticas que marcaram os países do continente nas várias décadas, explicam, em parte, as alterações

verificadas no processo. Até o início dos anos 1990, prevaleciam na pauta questões de direitos civis e políticos, encaminhadas pelas famílias das vítimas. A partir dos anos 1990, há uma gradual diversificação da agenda e dos atores que passam a peticionar, refletindo o crescimento e a consolidação dos chamados "novos direitos" – identitários e difusos, como os direitos das mulheres, dos povos indígenas, das pessoas com deficiência, das crianças e adolescentes, dos afrodescendentes e das vítimas dos mais variados tipos de discriminação – e da preocupação com o meio ambiente. (GOLDMAN, 2009)

Essa explosão de novas demandas levou a uma mudança no perfil de direitos debatidos no SIDH, criando uma complexidade que impôs tanto adaptações ao desenho da instituição quanto limitações na capacidade de respostas, tendo em vista os déficits de recursos humanos e financeiros, bem como a necessidade de ação dos Estados. Em termos de organização institucional, a comissão passou a operar a partir de dez relatorias (povos indígenas; mulheres; migrantes; liberdade de expressão; meninos, meninas e adolescentes; defensores de direitos humanos; pessoas privadas de liberdade; afrodescendentes e discriminação racial; lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersexuais; e unidade sobre direitos econômicos, sociais e culturais). Embora independentes e organizadas de acordo com uma agenda própria, há relações transversais frequentes dessas relatorias, já que os casos costumam trazer violação de múltiplos direitos. É importante notar que a questão da pobreza e da exclusão social é um denominador comum a esses diversos grupos, marcados por intensa vulnerabilidade social na América Latina. (GROSSMAN, 2008)

Desde os anos 1990, no mundo pós-Guerra Fria, marcado pelo que seria conhecido como década das grandes conferências mundiais, o SIDH torna-se palco para a resolução de novos conflitos, ligados a pautas identitárias e de direitos difusos, que provocam alterações nos processos político-jurídicos do SIDH e nas relações transnacionais envolvidas. Trata-se de demandas complexas, caracterizadas por tensões culturais e de modelos de desenvolvimento que desafiam os pressupostos universais dos direitos humanos,

bem como a relação entre os atores demandantes e os Estados. Os órgãos centrais do SIDH, a Comissão e a Corte, podem ser compreendidos como mediadores qualificados de conflitos, no contexto de uma esfera pública regional adensada pela participação de uma diversidade de atores, de redes de movimentos sociais e de *advocacy* a entidades subnacionais e ONGs locais.

O debate sobre povos indígenas e gênero encontra sua principal intersecção no grupo das mulheres indígenas, ao mesmo tempo mais vulneráveis em relação à proteção de direitos e protagonistas na organização e mobilização da capacidade de agência sociopolítica. Nos últimos anos, verifica-se um aumento de casos de violação e maior preocupação da Comissão Interamericana com o tema. Em 2016 foi aprovada a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, cujo artigo sétimo afirma a igualdade de gênero, garantindo às mulheres indígenas "o reconhecimento, proteção e gozo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais constantes do direito internacional, livres de toda forma de discriminação." O artigo ainda determina a adoção pelos Estados, em conjunto com os povos indígenas, das medidas necessárias para garantir tais direitos às mulheres e às crianças indígenas. No ano seguinte, em 2017, a comissão elaborou o documento *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, que reúne registros de violações de direitos, analisa suas causas e propõe recomendações aos Estados. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017) O centro da questão é a discriminação estrutural em relação à condição indígena e à condição do gênero feminino. Essa interseccionalidade conforma um problema de alta complexidade, marcado por uma confluência de fatores, como o racismo, o sexismo e a pobreza, combinados com outras desigualdades estruturais e institucionais.

Embora as mulheres indígenas das Américas não configurem um grupo homogêneo, mas sim diverso culturalmente, elas compartilham situações comuns que as tornam duplamente vulneráveis, enfrentando diversos tipos de violência. A Comissão Interamericana

identifica, particularmente, as seguintes formas de violência, perpetradas por agentes estatais e não estatais, indígenas e não indígenas: (a) atos de violência em contexto de conflitos armados; (b) em contexto de projetos de desenvolvimento e investimento e/ou indústrias extrativistas; (c) em situação de militarização de seus territórios; (d) violência doméstica; (e) privação de liberdade; (f) violência relacionada com sua participação na defesa de direitos humanos; e (g) violência no meio urbano e em contextos de migração e deslocamento. Em seu conjunto, essa tipologia revela uma problemática multifacetada, que relaciona racismo e sexismo, agravada em quadros de inefetividade dos direitos sociais e econômicos e déficits democráticos em países do continente.

O documento chama a atenção para limitações no acesso à Justiça, pois mulheres indígenas enfrentam obstáculos tanto no sistema de justiça indígena, por preconceitos patriarcais, quanto no sistema de justiça estatal, por racismo e mecanismos processuais inadequados ou inacessíveis. Essa dificuldade de resolução dos conflitos no âmbito doméstico torna o SIDH particularmente interessante para o grupo social em tela, já que ele passa a fomentar ações mais ativas, realizadas por meio de seus diversos mecanismos, como as audiências da comissão, informes temáticos e de país, comunicados de imprensa, visitas de trabalho e as próprias petições individuais. Não apenas a comissão, mas também a corte, tem buscado desempenhar um papel mais amplo. Em três casos julgados sobre mulheres indígenas,[10] a sentença extrapola a justificativa da condenação, estendendo os argumentos para as dificuldades enfrentadas pelas vítimas e recomendando mudanças para o conjunto dos agentes envolvidos.

[10] Os casos são: Caso Fernández Ortega y otros *vs*. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra *vs*. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No 216; Caso Tiu Tojín *vs*. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2008, Serie C nº 190.

Nesse sentido, é possível refletir sobre o SIDH como mediador de conflitos, no âmbito de uma esfera pública transnacional mais ampla. Embora a ideia de uma esfera pública global ainda seja uma categoria analítica em construção (COHEN, 2003; FRASER, 2010), podendo ser interpretada como várias esferas públicas (KALDOR, 2003), é possível identificar, nos espaços institucionais da ONU e do SIDH, lugares privilegiados de um debate organizado pelos procedimentos adotados pelas respectivas estruturas. Assim, ao lado de uma esfera pública não institucionalizada, marcada pelos movimentos sociais transnacionais (indígenas e de gênero), há instâncias que permitem o processamento do debate público, ao qual a ONU responde por meio de deliberações gerais, e o SIDH por meio da mediação de conflitos a partir de casos concretos. Nessa mediação, ao afirmar direitos relativamente novos, como a titularidade coletiva dos direitos e a ancestralidade dos povos indígenas, o SIDH ratifica os termos da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, que passam a ser incorporados também no sistema regional.

Essa função mediadora, clássica do direito internacional dos direitos humanos nas relações entre direitos indígenas e direito estatal no Sul global (ORFORD, 2007), pode ter sua qualidade ampliada quando espaços participativos são adensados pelas partes no processo. Assim, na medida em que movimentos e redes indígenas e de gênero, bem como organizações que apoiam suas causas, participam mais ativamente de suas fases – seja provocando a Comissão com suas demandas concretas, por meio das audiências públicas ou das petições, seja participando do processo como *amicus curiae*, ou cobrando os Estados pela implementação de medidas decididas na Comissão e na Corte –, é possível supor um debate público mais denso e maior qualidade na mediação. Essa suposição ganha corpo pelo fato de que, nos últimos trinta anos, o movimento indígena mundial passou a se valer intensamente da gramática dos direitos humanos, na luta por visibilidade e espaço para uma agenda própria na ONU, reivindicando essa gramática também para os direitos indígenas. De outro lado, o comportamento

dos Estados como parte no trâmite do processo, incluindo seu grau de envolvimento e empenho para a resolução do conflito, também pode revelar maior ou menor compromisso com o sistema internacional e com os acordos firmados. Analisaremos, a seguir, como essas demandas têm adentrado a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por meio de dois de seus principais mecanismos de mediação: as relatorias e as audiências públicas.

Comissão Interamericana dos Direitos Humanos e relatorias

A CIDH instituiu o sistema de relatorias temáticas na década de 1990. A primeira relatoria criada foi a dos povos indígenas, como resposta institucional a uma demanda crescente desde a década de 1970. É possível contextualizar esse processo dentro de um movimento transnacional mais amplo dos povos indígenas, de afirmação de seus direitos na ONU, desde o mesmo período. Augusto Willemsen Diaz (2009) demonstra como o reconhecimento desses direitos pela ONU tanto fomentou o movimento indígena transnacional quanto foi influenciado por ele.[11] O contexto da descolonização da África

[11] Diaz atuou como oficial de Direitos Humanos na ONU, tendo sido responsável por conduzir a inclusão dos direitos dos povos indígenas internacionalmente. Nos primeiros anos da ONU, os povos indígenas ocupavam um espaço marginal, parcialmente incluídos no campo dos estudos de discriminação racial. A partir dos anos 1970 essa questão começa a ganhar maior projeção. Fora do âmbito da ONU, o Conselho Mundial de Povos Indígenas (WCIP) desempenhou um papel significativo como um dos primeiros esforços globais para reunir vozes indígenas em uma associação cujo objetivo era defender suas demandas em nível transnacional. Em 1975, a WCIP realizou uma conferência mundial, com representação de grupos indígenas de 19 países, e recebeu status de ONG no Conselho Econômico e Social da ONU. Em 1974, uma primeira ONG, chamada National Indian Brotherhood (NIB), já havia recebido esse status, mas em 1975 a WCIP tornou-se uma organização mais representativa e substituiu a NIB no Ecosoc. Em 1977, a sede da ONU em Genebra realizou a Conferência Internacional de ONGs sobre Discriminação contra as Populações Indígenas nas Américas, que ficou marcada como a primeira ocasião em que representantes de comunidades indígenas participaram de uma conferência da ONU.

e da Ásia nos anos 1970 foram decisivos para alterar a perspectiva de "proteção" e "integração" (termos usados nos primeiros documentos da Organização Internacional do Trabalho sobre o assunto) para um discurso de autonomia e autodeterminação. Conforme Diaz (2009, p. 18) analisa, "o objetivo era claro: alcançar, na medida do possível, o reconhecimento progressivo dos povos indígenas como povos históricos e vivos, juntamente com seus direitos humanos e liberdades fundamentais, com particular ênfase para suas características coletivas, históricas e direitos específicos [...]". A partir de então, a disseminação e a consolidação do movimento indígena estão interligadas com os significativos avanços institucionais nas organizações internacionais, sobretudo na ONU e na OEA. No entanto, longe de ser um processo linear e pacífico, a estrada foi tortuosa. A espera de três décadas para a aprovação da Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2007, e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 2016, mostra o grau de controvérsia que esses textos provocaram.

A constituição da Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 1990, no âmbito da CIDH, teve como objetivo visibilizar a necessidade de proteção dos direitos dos povos indígenas das Américas e fortalecer e impulsionar o trabalho da comissão nessa temática. Desde então, os dados apontam para mais de 70 casos cuja admissibilidade foi apreciada pela comissão e para mais de 30 casos julgados pela corte. (INFORMES..., 2021) Desde o primeiro julgamento (Caso Aloeboetoe e outros *vs*. Suriname), em 1991, destacam-se sentenças relevantes, como o caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni contra a Nicarágua, de 2001, em que o Estado da Nicarágua foi condenado a ressarcir a comunidade indígena financeiramente, além de alterar a legislação interna para demarcar e titular terras indígenas.[12] Ressalte-se

[12] Embora nos anos 1990 a Corte Interamericana tenha julgado dois casos envolvendo pessoas indígenas, é a partir da década de 2000 que os casos passam a tratar de povos

também o caso do povo indígena Kichwa de Sarayaku contra o Equador, cuja sentença, proferida em 2012, reconhece a responsabilidade do Estado do Equador nas violações do povo indígena, sobretudo no desrespeito à consulta livre, prévia e informada (determinada pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, de 1989, e pela Declaração da ONU dos Direitos dos Povos Indígenas, de 2007), e nas violações do direito à vida e à segurança diante dos riscos do projeto da empresa petrolífera nas terras da comunidade.

No caso do Brasil, merece ser sublinhada a primeira condenação do país pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sentença proferida em 2018, no caso do povo Xucuru. A denúncia do povo Xucuru foi apresentada à CIDH em 2009 e, após sua admissão, foi julgada pela corte em 2018. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018) Essa primeira condenação do Brasil por violação aos direitos indígenas obrigou o Estado brasileiro a garantir o direito de propriedade coletiva do povo Xucuru ao seu território, além de pagar 1 milhão de dólares para a constituição de um fundo de desenvolvimento comunitário como compensação pelo dano imaterial imposto aos membros do povo indígena. Vale ainda mencionar a denúncia à CIDH do caso dos povos indígenas de Raposa Serra do Sol (2010), cuja resolução foi dada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), bem como as medidas cautelares sobre o caso de Belo Monte (2011) proposto pela Associação Xingu Vivo para Sempre, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e Prelazia do Xingu.

A Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas tem produzido documentos especializados sobre o tema, que oferecem subsídios relevantes para a comissão avaliar as denúncias que chegam a ela e solicitar dos Estados as respostas devidas. De 2010 para cá a Relatoria publicou uma dezena de publicações específicas, com

indígenas enquanto coletividade.

descrições detalhadas sobre a situação dos povos indígenas em diferentes regiões e com recortes diversos. É importante notar que, desde 2010, a Relatoria dos Direitos dos Povos Indígenas foi coordenada por mulheres em três mandatos.

A segunda relatoria instalada na comissão foi a Relatoria sobre os Direitos das Mulheres, em 1994. Assim como ocorreu com a Relatoria dos Povos Indígenas, a criação da Relatoria da Mulher se deu num contexto de forte avanço do movimento feminista, que buscava na institucionalização de normas e políticas públicas globais a consolidação de sua agenda. O marco principal foi a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, com o tema central "Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz", que teve na ideia de *gender as mainstream* um de seus principais pontos. A partir de Pequim, a categoria gênero passou a ser compreendida como um princípio transversal na orientação de normas e políticas públicas nos diversos níveis – global, regional, local –, levando a uma necessária reformulação dos organismos internacionais. A Relatoria sobre os Direitos das Mulheres publica informes anuais, por país e temáticos, que destacam subtemas como: acesso à Justiça para mulheres vítimas de violência sexual; acesso à informação em matéria reprodutiva desde uma perspectiva dos direitos humanos; participação política das mulheres nas Américas; acesso a serviços de saúde materna; criminalização de defensoras e defensores de direitos humanos; e mulheres jornalistas e liberdade de expressão, entre outros. Vale aqui mencionar dois relatórios temáticos sobre as mulheres indígenas, desenvolvidos em conjunto com a Relatoria dos Povos Indígenas: o primeiro sobre as mulheres indígenas desaparecidas e assassinadas na Colúmbia Britânica no Canadá, de 2014, e o segundo sobre as mulheres indígenas de toda a América, de 2017, já mencionado. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, 2017)

Os dados apontam mais de 80 casos envolvendo violações do direito da mulher enviados à CIDH que tiveram sua admissibilidade reconhecida, dos quais 16 foram enviados à corte, 8 com julgamentos concluídos. Registram-se, ainda, 8 casos com análises de mérito e

18 soluções amistosas. (INFORMES..., 2021) Entre as análises de mérito vale mencionar o caso Maria da Penha Maia Fernandes *vs*. Brasil, cujo reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro na violação dos direitos e garantias jurídicas à vítima levou à posterior promulgação da Lei Maria da Penha, com forte impacto nos esforços para a redução da violência doméstica no país. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2001)

Mais recentemente, sobretudo a partir dos anos 2000, um novo recorte tem ganhado relevância no movimento global dos povos indígenas, inclusive nos conflitos que chegam ao SIDH: a questão das mulheres indígenas, que se encontram mais vulneráveis e sujeitas a uma dupla violação, na interseccionalidade entre povos indígenas e gênero. É na intersecção entre a identidade indígena e a identidade de gênero, bem como no exercício de uma cidadania em múltiplas camadas, que as mulheres indígenas têm buscado visibilidade, relacionando o local ao global e questionando as fronteiras artificiais que separam as dimensões pessoais e políticas. Duas publicações recentes registram a relevância do tema na agenda do CIDH: o já mencionado informe *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, de 2017, que analisa os vários aspectos do desafio da interseccionalidade entre gênero e povos indígenas, e o informe *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia*, de 2019, que ressalta o enfoque de gênero como um princípio de análise e ação para a CIDH. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019) Ambos os documentos chamam a atenção para a maior vulnerabilização das mulheres indígenas, que enfrentam situações mais graves de discriminação, violência e exclusão social, na confluência de razões de gênero, etnicidade e pobreza. De outra parte, os documentos reconhecem que, ao permanecerem mais vinculadas às atividades comunitárias, já que não encontram como os homens oportunidades de trabalho nas atividades extrativistas ou em atividades fora das aldeias por meio de migrações, as mulheres desenvolvem um protagonismo nas organizações locais. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019)

Comissão Interamericana de Direitos Humanos e audiências públicas

Uma das portas de entrada mais importantes para o acesso ao SIDH são as audiências públicas, realizadas ordinariamente ao menos duas vezes por ano na sede da comissão, em Washington, além de sessões extraordinárias sediadas por Estados-membros conforme a necessidade. As audiências são espaços de escuta nos quais as vítimas de violações ou as organizações de defesa dos direitos humanos que as representam levam as situações de conflito à comissão, que assim toma ciência do problema, convocando os Estados a explicações, buscando possibilidades de acordo.

Desde 1996 foram realizadas 222 audiências públicas sobre a questão dos povos indígenas, cujos direitos são ameaçados por diversos aspectos, de invasão a suas terras a projetos de extração de recursos e de infraestrutura sem seu consentimento, de desmatamentos a omissões em questões sanitárias. (DERECHOS..., 2021) A partir de 2006, a questão particular das mulheres indígenas começou a ganhar destaque nas sessões. De 2006 a 2020, a comissão realizou ao menos 14 audiências públicas sobre a questão específica das violações de direitos envolvendo mulheres indígenas, algumas de cunho regional, como conflitos envolvendo vários países, outras direcionadas a algum Estado.

No caso do Brasil ainda não houve uma audiência pública específica sobre a questão das mulheres indígenas. No entanto, nos últimos anos, constata-se um aumento significativo de denúncias de povos indígenas contra o Brasil. Entre os denunciantes, estão associações da sociedade civil com forte liderança feminina, como a Apib e o ISA. Conforme detalha o Quadro 1, em 2007 o Estado brasileiro foi denunciado em uma audiência pública, em 2009 em três, em 2011 em uma. A partir de 2015 verifica-se uma maior procura dos atores da sociedade civil da comissão para a realização de audiências públicas com o Brasil: em 2015 o país é demandado em duas, em 2017 em três, em 2019 em três e em 2020 em uma.

Quadro 1 – Audiências públicas sobre povos indígenas com o Estado do Brasil na CIDH

Ano	Tema/Caso	Participantes	Estado
2007	Povos indígenas Ingarikó, Wapichana, Patamona, Macuxi e Taurepang	Conselho Indígena de Roraima, Rainforest Foundation	Brasil
2009	Direitos dos Povos Indígenas	Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos, Centro Santo Dias de Defesa dos Direitos Humanos	Brasil
2009	Situação das comunidades indígenas afetadas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)	Indian Law Resource Center, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (Peru), Organización Indígena Chiquitana (Bolívia), Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Bolívia), comunidades nativas de povos indígenas de Rondônia.	Regional (Bolívia, Brasil, Peru)
2009	Direito à consulta dos povos indígenas na região amazônica e execução de projetos da IIRSA	Red Jurídica para la Defensa de la Amazonia	Regional

Ano	Tema/Caso	Participantes	Estado
2011	Situação dos direitos ao território e autogoverno dos povos indígenas na região amazônica	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, Red Jurídica para la Defensa de la Amazonia	Regional
2015	Povos indígenas de Raposa Serra do Sol (Ingarikó, Macuxi, Patamona, Taurepang e Wapichana)	Conselho Indígena de Roraima, Rainforest Foundation, Forest Peoples Programme	Brasil
2015	Denúncias de violência contra povos indígenas no Brasil	Justiça Global, Fédération Internationale pour les Droits Humains, FIAN International, Conselho Indigenista Missionário, Justiça nos Trilhos, FIAN Brasil, Associação Comunitária dos Moradores do Pequiá, International Alliance of Inhabitants, VIVAT International	Brasil
2017	Direito ao território dos povos indígenas e comunidades amazônicas	Conselho Episcopal Latino-Americano, Rede Eclesial Pan-Amazônica, Cáritas América Latina y el Caribe, Confederación Latinoamericana de Religiosos y Religiosas	Regional

Ano	Tema/Caso	Participantes	Estado
2017	Mudanças nas políticas públicas e leis sobre povos indígenas e quilombolas no Brasil	Estado de Brasil, Fundação para o Devido Processo Legal, Rede de Cooperação Amazônica, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Associação do Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre, Associação Terra Indígena Xingu, Associação Wyty-Catë dos Povos Timbira do Maranhão e Tocantins, Conselho Indígena de Roraima, Conselho das Aldeias Wajãpi, Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro, Organização dos Professores Indígenas do Acre, Organização Geral Mayuruna, Centro de Trabalho Indigenista, Comissão Pró-Índio do Acre, Equipe de Articulação e Assessoria às Comunidades Negras – Vale do Ribeira, Hutukara Associação Yanomami, Instituto de Pesquisa e Formação Indígena, Instituto Socioambiental, Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais	Brasil

Ano	Tema/Caso	Participantes	Estado
2017	Situação dos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil	Comissão Pastoral da Terra, Comissão de Direitos Humanos OAB/MG, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Indigenista Missionário, Defensoria Pública Federal, Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Direito e Relações Internacionais, Associação Juízes para a Democracia, Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu, Aty Guasu Guarani e Kaiowá e Conselho Continental da Nação Guarani	Brasil
2019	Situação dos direitos humanos dos povos indígenas no Brasil	Indian Law Resource Center, Estado do Brasil, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Brasil
2019	Proteção e garantia de direitos dos povos indígenas no Brasil	Conectas Direitos Humanos, International Rivers, Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente, Operação Amazônia Nativa, Fórum Teles Pires	Brasil

Ano	Tema/Caso	Participantes	Estado
2019	A proteção ambiental na Amazônia e os direitos dos povos indígenas no Brasil (de ofício)	Indian Law Resource Center, Estado do Brasil, Justiça Global, Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente, Centro de Derechos Humanos y Ambiente, Amazon Watch, International Rivers, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Conselho Indigenista Missionário, Instituto Socioambiental, Defensoria Pública da União, Movimento Xingu Vivo para Sempre, Operação Amazônia Nativa, Fórum Teles Pires, Institute for Governance and Sustainable Development, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia, Associação dos Povos Indígenas do Brasil	Brasil
2020	Pandemia e povos indígenas da Amazônia no Brasil	-	Brasil

Fonte: Derechos... (2021).

É possível identificar três momentos de maior intensidade na busca da CIDH por povos indígenas e organizações socioambientais e indígenas brasileiras: em 2009, no contexto de expansão do projeto Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); em 2017, após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e a ascensão do governo Temer; e em 2019, com o início do governo Jair Bolsonaro e sua política antiambiental, anti-indígena e anti-internacional.

Nos últimos anos, verifica-se um incremento da participação da sociedade civil brasileira nas audiências públicas da CIDH sobre questões indígenas e socioambientais, seja pelo maior número de audiências, seja pelo aumento e diversidade de organizações da sociedade civil que participam dessas audiências. Em 2019, mais de vinte associações estiveram presentes no pedido das audiências, o que demonstra um maior ativismo internacional por meio do SIDH. Há, assim, um agravamento do desmonte das políticas para a proteção dos direitos dos povos indígenas, ao lado de um recrudescimento do desmatamento na Amazônia, mas ao mesmo tempo há uma intensificação das vozes que denunciam a violação desses direitos na esfera internacional.

Com relação às questões de gênero, o Estado brasileiro foi alvo de denúncias em audiências públicas sobre temas relacionados às mulheres afrodescendentes, violência doméstica e implementação da Lei Maria da Penha e mulheres privadas de liberdade. A temática específica das mulheres indígenas foi objeto de audiência pública em denúncias de países como Canadá, Estados Unidos e Guatemala. Ainda não houve uma audiência pública relacionada especificamente com a questão das mulheres indígenas e o Estado brasileiro. Vale mencionar, porém, uma audiência pública regional mais ampla, realizada em 2019, sobre mudança climática e Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Desca) de mulheres, meninas, povos indígenas e comunidades rurais. Essa audiência contou com a participação de mais de dez organizações da sociedade civil, entre elas algumas brasileiras de forte ativismo internacional, como a Associação Direitos Humanos em Rede (Conectas Direitos Humanos) e a Associação de Jovens Engajamundo.

Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo analisar a construção do movimento indígena feminino na América Latina e em particular no Brasil e sua inserção na efetivação de direitos junto ao SIDH, especialmente no âmbito da CIDH. Diante do exposto, é possível avaliar que, nos últimos trinta anos, houve significativo avanço do movimento indígena e da construção institucional de espaços no SIDH para reconhecimento e consolidação de direitos. Embora os desafios para efetivar os direitos dos povos indígenas e sua interface com questões de gênero ainda sejam imensos, dada a assimetria de poder entre os modos de vida e cosmovisões hegemônicas (capitalismo em sua fase neoliberal) e contra-hegemônicas ou de resistência (comunitária, indígena, entre outras), é possível reconhecer o crescente protagonismo das mulheres indígenas na luta por essa efetivação junto ao SIDH, bem como a recepção institucional no mesmo sentido. Ao reconhecer como princípios comuns às mulheres indígenas o empoderamento, a interseccionalidade, a autodeterminação, a participação ativa, a incorporação de sua perspectiva, a indivisibilidade e a dimensão coletiva, o SIDH aponta para um sujeito protagonista de sua história, lutas e direitos. (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2017)

Esse protagonismo tem permitido que se fale em uma "revolução da revolução" a partir de uma diplomacia praticada por mulheres indígenas, cujos múltiplos lugares de estar no mundo – das famílias e aldeias ao Estado nacional e fóruns internacionais – desafiam a ideia de uma cidadania demarcada e excludente, em um fluxo contínuo do local ao global. (PARISI; CORNTASSEL, 2009) É nessa cidadania de várias camadas – *multilevel citizenship* (MAAS, 2017) –, conjugada com a abordagem interseccional, que as mulheres indígenas constroem uma diplomacia própria, mais horizontal e contextual, calcada numa inter-relação entre o público e o privado, o local e o global.

Ao mesmo tempo, essa diplomacia particular tensiona, questiona e reconfigura a constelação pós-nacional, contemplando tanto as esferas inter e transnacionais como os espaços subnacionais e autonomamente indígenas. A participação das mulheres indígenas nos diferentes espaços, enovelados por normas locais, nacionais, regionais e globais, oferece uma posição privilegiada para compreender a política global para além de uma única e exclusiva cidadania e soberania (PICQ, 2017), bem como para ressignificar a gramática dos direitos humanos em contextos locais. (VITALE; NAGAMINE; AMORIM, 2018) Ainda que o acesso das mulheres indígenas brasileiras ao SIDH seja recente, a tração que esse movimento ganhou tem potencial importante para a criação de um diálogo permanente não apenas para o uso do direito internacional, mas para sua ressignificação constante à luz de um mundo que respeite o convívio das diferenças em suas múltiplas cosmovisões.

Referências

AFIUNE, G.; ANJOS, A. B. "Temos que construir a utopia no dia a dia", diz a boliviana Julieta Paredes. *Pública*, São Paulo, 15 maio 2020. Disponível em: https://apublica.org/2020/05/temos-que-construir-a-utopia-no-dia-a-dia-diz-a-boliviana-julieta-paredes/. Acesso em: 4 out. 2021.

COHEN, J. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso do povo indígena Xicuru e seus membros vs. Brasil: sentença de 5 fevereiro de 2018. [*s. l.*]: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

DAHL, J. *The indigenous space and marginalized peoples in the United Nations*. New York: Palgrave McMillan, 2012.

DERECHOS de los pueblos indígenas. *Organización de los Estados Americanos*, Washington, D. C., 2021. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=17. Acesso em: 4 out. 2021.

DIAZ, A. W. How indigenous peoples' rights reached the UN. *In*: CHARTERS, C.; STAVENHAGEN, R. (ed.). *Making the declaration work*. Copenhagen: IWGIA, 2009. p. 16-31.

FRASER, N. Transnationalizing the public sphere: on the legitimacy and efficacy of public opinion in a postwestphalian world. *In*: FRASER, N. *Scales of justice*. New York: Columbia University Press, 2010. p. 76-99.

GOLDMAN, R. History and action: the Inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, n. 31, p. 856-887, 2009.

GOMES, S. Organizações de Mulheres Indígenas no Brasil: resistência e protagonismo. *Instituto Socioambiental*, [*S. l.*], 5 ago. 2020. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/organizacoes-de-mulheres-indigenas-no-brasil-resistencia-e-protagonismo. Acesso em: 4 out. 2021.

GROSSMAN, C. The Inter-American system of human rights: challenges for the future. *Indiana Law Journal*, Bloomington, v. 83, n. 4, p. 1267-1282, 2008.

INFORMES sobre peticiones y casos. *Organización de los Estados Americanos*, Washington, D.C., 2021. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/decisiones/cidh.asp. Acesso em: 4 out. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Covid-19 e os Povos Indígenas. [*s. l.*]: Instituto Socioambiental, 2021.

KALDOR, M. The idea of global civil society. *International Affairs*, 79, 3, p. 583-593, 2003.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activitists beyond borders*: advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

MAAS, W. Multilevel citizenship. *In*: SHACHAR, A.; BAUBÖCK, R.; BLOEMRAAD, I.; VINK, M. (ed.). *The Oxford handbook of citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MARKO, K.; REINHOLZ, F. Sônia Guajajara comemora a liderança das mulheres indígenas na luta por direitos. *Brasil de Fato*, Porto Alegre, 9 jun. 2020. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/06/09/povos-indigenas-vivem-momento-traumatico-afirma-sonia-guajajara. Acesso em: 4 out. 2021.

MENDES, J. S. R. O genocídio Kaingang e a metáfora da guerra: o Sertão do Bauru 1856-1912. *In*: CARNEIRO, M. L. T.; ROSSI, M. S. (org.). *Índios no Brasil*: vida, cultura e morte. São Paulo: Intermeios, 2019. p. 217-242.

MULHERES indígenas: o sagrado da existência e a cura da terra. *Articulação dos Povos Indígenas do Brasil*. [*S. l.*], 1 ago. 2020.

ORFORD, A. Ritual, mediation and the international laws of the South. *Griffith Law Review*, Abingdon-on-Thames, v. 16, n. 2, p. 353-374, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Washington, DC: Organização dos Estados Americanos, 2016. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

PARISI, L.; CORNTASSEL, J. A "revolution within a revolution": indigenous women's diplomacies. *In*: BEIER, J. M. *Indigenous diplomacies*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 79-96.

PICQ, M. L. Visões indígenas desafiando o global: mulheres Kichwa pluralizando a soberania. *Monções*, Dourados, v. 6, n. 11, p. 340-369, 2017.

ROUSSEAU, S.; MORALES HUDON, A. *Movimientos de mujeres indígenas en Latinoamérica*: género y etnicidad en el Perú, México y Bolivia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial, 2018.

SACCHI, A. Mulheres indígenas e participação política: a discussão de gênero nas organizações de mulheres indígenas. *Anthropológicas,* v. 14, n. 1/2, p. 95-110, 2003.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. *Twenty-year review of the Beijing Declaration and Platform for Action and beyond*: a framework to advance indigenous women's issues. New York: United Nations, 2015. Disponível em: https://undocs.org/E/C.19/2015/2. Acesso em: 4 out. 2021.

VERDUM, R. (ed.). *Mulheres indígenas, direitos e políticas públicas*. Brasília, DF: Inesc, 2008.

VITALE, D. *Deepening global deliberative democracy*: the participation of the Amazon indigenous peoples at the United Nations. Florence: European University Institute, 2015. (Post-Doctoral Research Paper).

VITALE, D.; NAGAMINE, R.; AMORIM, G. A ONU mulheres na aldeia: iterações democráticas e mediação cultural. *In*: VITALE, D.; NAGAMINE, R. (org.). *Gênero, direito e relações internacionais*: debates de um campo em construção. Salvador: Edufba, 2018. p. 235-264.

Política externa e cooperação Sul-Sul do Brasil: interesses e solidariedade em jogo

Carmen Fonseca

Introdução

Através da análise da cooperação Sul-Sul (CSS) do Brasil em África pretende-se olhar para o dilema, e por vezes contradição, que tem caracterizado o discurso e a ação brasileira neste domínio. Se, por um lado, há um discurso que enfatiza as diferenças da CSS em relação à cooperação tradicional, acentuando as suas particularidades de solidariedade que a distingue da cooperação tradicional, por outro lado, a análise das suas práticas identifica simultaneamente as tentativas de prossecução dos seus interesses nacionais (políticos, económicos ou de desenvolvimento). Considerando o período entre 2003 e 2018, que engloba os governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, a discussão sobre este dilema visa compreender como a CSS se tem apresentado na política externa brasileira, ou seja, examinar *se* e *de que forma* a CSS foi instrumentalizada pela política externa e se perfilou na agenda externa do Brasil.

A CSS do Brasil encaixa nas abordagens que olham para a cooperação internacional como um instrumento de política externa e que relacionam a cooperação brasileira com os objetivos da política externa. (PUENTE, 2010; CERVO, 1994) Ao mesmo tempo, é também consensual, entre os académicos e analistas, a existência de uma transformação na política externa do Brasil na transição da

presidência de Lula da Silva para Dilma Rousseff, embora não seja tão clara a alteração da política africana e da CSS. Proliferam os argumentos quanto às razões da transformação e o escopo efetivo de tais transformações (estilo, intensidade, prioridades, mudanças, ajustes). Não se pretende, contudo, decifrar especificamente este debate, embora se possa contribuir com alguns elementos, em particular no que se refere à evolução do envolvimento do Brasil em África através da CSS. O presente capítulo não pretende avaliar se e por que razão houve mais ou menos política africana ou mais ou menos CSS, mas antes discutir o modo como a CSS tem sido entendida no âmbito da política externa brasileira. A hipótese de trabalho incide, por isso, na ideia de que a CSS é mais intensa quando há, entre os objetivos de política externa, a procura de poder e projeção internacional.

Numa primeira parte o capítulo irá apresentar a evolução da CSS e a sua génese no Brasil; depois, apresentará os principais eixos da política externa no período em análise, olhando com particular atenção para o relacionamento com África e para o envolvimento do Brasil na CSS em África, com vista a avaliar o papel da CSS na política externa brasileira e as dinâmicas da política externa com a CSS brasileira. O capítulo oferece um panorama da política externa brasileira em África e da respectiva CSS com o continente, comparando o discurso e o envolvimento nos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer.

A génese da cooperação Sul-Sul

Nos dias de hoje, a importância da cooperação para o desenvolvimento é indiscutível. A par disso, a CSS acrescentou uma nova dinâmica à cooperação que tradicionalmente se fazia do Norte para o Sul, sendo possível identificar diferenças entre cada um dos modelos. Essas diferenças tornaram-se mais visíveis no início do século XXI

com o aumento dos intervenientes (Estados, regiões e atores não estatais) na CSS, permitindo reforçar o peso deste modelo.

A realização da Conferência de Nairobi sobre Cooperação Sul-Sul, em 2009, é disso exemplo, pois contribuiu para a consolidação das características da CSS, nomeadamente a sua dimensão horizontal, a inexistência de uma instituição coordenadora e a adequação das regras aos países envolvidos. Ao mesmo tempo, era definida como complementar à tradicional cooperação Norte-Sul, característica que continua a ser realçada. O enviado especial do secretário-geral da ONU para a Cooperação Sul-Sul e diretor do Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul, Jorge Chediek. referia que a CSS é "um complemento e não um substituto para a Cooperação Norte-Sul, sendo indispensável reconhecer sua relevância e funcionamento pelos formuladores de políticas públicas e profissionais de desenvolvimento em todo o mundo". (CHEDIEK, 2017, p. 41)

Sem dúvida que os moldes que o sistema internacional foi adquirindo depois do fim da Guerra Fria contribuíram para a emergência ou reemergência de outros Estados, com relativa estabilidade política e económica, e que gradualmente se mostraram capazes de influenciar aspectos específicos do sistema internacional. É o caso do Brasil, mas também da Índia, da China, da Rússia ou da África do Sul. No que se refere à cooperação internacional, essa influência também se fez notar, apresentando-se, alguns daqueles países, como uma alternativa ao tradicional modelo exercido pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).[1] Os "doadores emergentes" não questionam tanto os fins do desenvolvimento, mas antes os seus meios e o papel que eles próprios desempenham nessa definição, desafiando a abordagem

[1] O organismo da OCDE dedicado à cooperação é o Development Assistance Committee (DAC). Vulgarizou-se a expressão "países DAC" para se referir os países que desenvolvem as atividades de cooperação internacional seguindo as regras da OCDE, em oposição aos "países não DAC", onde se enquadra a cooperação Sul-Sul, em que os países doadores pretendem, inclusive, diferenciar-se das regras da OCDE.

tradicional dos países DAC mesmo que não estivessem presentes nas estruturas de ajuda internacional. (KITTERMANN; FINDLEY, 2014; MUÑOZ, 2016) Como em outros aspectos da ordem internacional, as potências emergentes contestam algumas das estruturas e da arquitetura, mas não necessariamente as normas e os princípios liberais, reclamando a sua reforma para uma participação mais efetiva de outros atores e de si próprios, e não apenas das grandes potências, assim definidas no pós-Guerra Fria. Como referido por Chin e Quadir (2012, p. 496) "as repercussões do fim da Guerra Fria criaram as condições para a ascensão dos doadores emergentes", embora, a partir de 2008 a estratégia Sul-Sul adotada pelas potências emergentes tenha começado a dar sinais de alguma fraqueza (DESIDERÁ NETO; TUSSIE, 2018), havendo por vezes algumas práticas de CSS em que não é totalmente clara a diferenciação da cooperação tradicional.

O Brasil entra, portanto, no grupo de doadores emergentes. Kittermann e Findley (2014) enquadram-no no grupo dos mais novos doadores emergentes, os quais são, simultaneamente, receptores de ajuda. Este grupo, que inclui outros países como a Eslováquia, a Hungria, a Polónia, a Tailândia e a Colômbia, entende a cooperação como uma forma de "assinalar a sua crescente estabilidade e importância na economia global". Porém, pelo menos no caso do Brasil, e ao contrário do que é generalizado pelos autores, o seu foco não foi apenas os pequenos projetos nos países da região. Aliás, essa é uma das diferenças com os países não DAC: a concentração de projetos em áreas extrarregionais, que os autores acabam depois por enunciar. O segundo grupo de doadores emergentes inclui a China, a Índia e a Venezuela, os quais conseguem exercer "maior influência no desenvolvimento global devido à sua influência económica e política". (KITTERMANN; FINDLEY, 2014, p. 305)

Não é totalmente claro, porém, o modelo de cooperação do Brasil. Se há um recorrente discurso para acentuar as diferenças em relação à tradicional ajuda Norte-Sul e as características de horizontalidade, parceria e solidariedade da cooperação, há também

algumas dinâmicas que o aproximam da cooperação tradicional. Além disso, a CSS não é totalmente homogénea, pois os países não DAC apresentam também algumas diferenças entre si.

O Brasil é igual aos outros "doadores emergentes" porque direciona a sua ajuda maioritariamente para fora da região, sendo que, no caso do Brasil, o principal destinatário é o continente africano, recebendo mais de metade da ajuda. No entanto, em meados da década anterior se assistiu a alguma pressão para aumentar a cooperação com a região como forma de aumentar a sua margem de manobra nos assuntos regionais. (ROWLAND, 2008, p. 6) Embora nos primeiros tempos a região sul-americana tenha sido primordial, nos últimos anos passou a receber cerca de 15%. (KITTERMAN; FINDLEY, 2014) Os esforços para a inserção internacional do Brasil coincidiram com a expansão das suas relações internacionais e, com isso, também a expansão da sua atividade de cooperação, de onde resulta o foco no continente africano, tanto no que se refere à CSS como à atividade diplomática e de política externa em geral.

Por outro lado, tendo em conta os domínios de atuação, o modelo adotado pelo Brasil assemelha-se mais ao modelo de cooperação tradicional, ao centrar-se no domínio da saúde, da agricultura, da educação, da administração pública, do meio ambiente ou do desenvolvimento social, quando outros doadores emergentes se centram mais, por exemplo, na cooperação técnica na área da indústria pesada e na extração de recursos. A particularidade do Brasil destaca-se ainda no facto de se centrar na reaplicação de projetos e programas desenvolvidos primeiramente no plano interno. (MILANI; DUARTE, 2015; KITTERMAN; FINDLEY, 2014) Veja-se, por exemplo, a notoriedade que o Brasil alcançou com base no trabalho desenvolvido sobre as patentes do HIV-sida e em programas de saúde da Fiocruz, tendo, durante a década de 90, reproduzido estes programas. Apesar de tudo, como refere Farias (2014, p. 191), naquela altura o Brasil não tinha ainda um perfil internacional de fornecedor de ajuda ao desenvolvimento com impacto global, algo que só viria a consubstanciar-se durante a primeira década do século XXI, quando foi dada "atenção particular ao

uso da cooperação técnica como uma ferramenta de política externa". Porém, tal como referido pela autora, já em 1997 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) tinha considerado o Brasil como um *pivotal player* no que se refere à CSS.

A cooperação brasileira: evolução, dinâmicas e processos

No caso do Brasil, a CSS remonta à década de 1960, embora tenha sido a partir de 1993, com o governo de Itamar Franco (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015; SARAIVA, 2007;) e o fim da Guerra Fria, que o país desenvolveu ações mais concertadas neste âmbito. Todavia, o leque de programas oferecido, a panóplia de atores nacionais envolvidos e a multiplicidade de parcerias estabelecidas, bem como a importância crescente atribuída pelos diferentes governos, são elementos que assinalaram, no advento do século XXI, o início de uma nova fase do envolvimento do Brasil nas dinâmicas da CSS.

Os antecedentes da cooperação Sul-Sul no Brasil

A conjuntura económica interna do final da década de 1960 e início da década de 1970 foi, como referido, favorável aos primeiros passos do Brasil como fornecedor de ajuda ao desenvolvimento. Semelhante com o que caracterizou o início do século XXI, naquele período a política externa brasileira estava orientada "pela abertura de mercados, expansão da sua presença política além da sua região geográfica, e internacionalmente refletia o estatuto do Brasil como uma potência emergente". (FARIAS, 2014, p. 187) Com a inversão da situação económica a ajuda ao desenvolvimento passou a ser vista como uma forma de o Brasil assegurar ganhos comerciais para as suas empresas, como referido por Farias (2014). Estas duas

tendências estiveram presentes também durante o governo do presidente Lula da Silva, como será analisado adiante.

No início da década de 1990 registaram-se, porém, algumas alterações, tendo em conta a forma como o presidente Collor de Mello percepcionava a globalização e os seus efeitos. Para o governo de Collor, a globalização era benéfica ao permitir o estreitamento de relações do Brasil com as grandes potências, verificando-se por isso a estagnação da cooperação com a China, "que vinha sendo um dos setores mais dinâmicos no campo da cooperação Sul-Sul da política exterior do Brasil". (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 34) Foi a partir do governo do presidente Itamar Franco e do ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que se deu um novo alento à CSS, resultado, em parte, do diferente entendimento de Brasília acerca da globalização, das suas potencialidades e do que o Brasil poderia beneficiar. Porém, apenas em 2000 o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu alguns sinais de mudança no discurso oficial ao referir-se explicitamente à CSS por ocasião da visita do presidente sul-africano Thabo Mbeki (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 36), atitude que é intensificada com a chegada de Celso Lafer ao Ministério das Relações Exteriores. Como constata Puente (2010, p. 111), embora tenham existido "dificuldades operacionais" decorrentes de toda a reestruturação de que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi palco, o Brasil conseguiu aumentar as ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), no que se refere ao seu âmbito, localização geográfica e áreas de atuação.

Para tal contribuiu a crescente estabilidade económica e política que já vinha galgando terreno desde os governos anteriores de FHC assim como o crescimento económico registado ao longo dos governos de Lula da Silva, com a implementação de programas redistributivos que contribuíram para redução da pobreza e o crescimento da classe média. Do mesmo modo, foi útil a experiência adquirida com programas e políticas internas que puderam ser partilhados com outros países em desenvolvimento. (FARIAS, 2014)

Especialmente a partir de 2009, a Cooperação Técnica com Organismos Internacionais (CTOI), também designada de cooperação triangular ou trilateral, vulgarizou-se na prática da ABC. Com base em dados da Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Trilateral com Organismos Internacionais (CGTRI), em 2009, a cooperação triangular representava "1,9% do total do orçamento executado sob coordenação da ABC, em 2015 chegou a representar 73,8% desse orçamento", incluindo não apenas países africanos, como inicialmente, mas também países latino-americanos e caribenhos. (MILANI, 2017, p. 141-142) Como será analisado mais à frente, a gradual redução do crescimento económico do país, aliada à diminuição da importância atribuída à política externa e à inserção internacional do país, pode ter contribuído para que a CSS do Brasil recorresse ao formato trilateral.

As dinâmicas burocráticas

A CSS do Brasil envolve um conjunto de atores que se expandiu nos últimos anos, embora não tenha um marco legal que a regule e, em determinadas circunstâncias, a torne mais operacional. Apesar das conjunturas profundamente distintas, a CSS continua a ser regida pelo Acordo Básico de Assistência Técnica de 1969 e coordenada pela ABC, dependente do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Os trabalhos que têm estudado a cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil, mas também a CSS do Brasil, são unânimes quanto à sua complexidade. Milani e Duarte (2015, p. 57) argumentam mesmo que "a política brasileira no âmbito da CID ainda não tem uma identidade definida e é mais complexa do que a apresentada pelo discurso oficial do governo brasileiro". Para estes autores, tal complexidade deve-se à ausência de 1. uma identidade brasileira no domínio da cooperação, 2. um enquadramento legal concreto, 3. um órgão agregador, com capacidade de formulação e implementação dos programas

desenvolvidos, e 4. orçamento necessário. Os atores neste processo partilham também algumas destas fraquezas, como apontado pelo antigo diretor da ABC, Fernando Abreu (2013), ao reconhecer que "a ABC ainda carece de um marco regulatório próprio, principalmente legislação que ampare a cooperação Sul-Sul do Brasil, além da necessidade de aprimoramento do arcabouço legal da cooperação recebida".

A criação da ABC não supriu todas estas ausências, pois as transformações da prática da cooperação pelo Brasil deram-se de forma rápida, não possuindo o país "instituições e burocracias especificamente para tal fim". (MILANI; DUARTE, 2015, p. 69). De notar inclusivamente que, mesmo depois da sua criação, a eficácia na gestão das iniciativas e dos projetos existentes não foi garantida de imediato dada a desorganização da informação existente. (FARIAS, 2014)

A ABC foi criada em 1987, substituindo a Subsecretaria de Cooperação Económica e Técnica Internacional (dependente do Ministério do Planeamento) e a Divisão de Cooperação Técnica (dependente do Ministério das Relações Exteriores) que tinham sido criadas em 1969 quando o Brasil era um país essencialmente receptor de ajuda ao desenvolvimento. (SOBRE A ABC, 2019; FARIAS, 2014) Em 2004 foi palco de uma nova reestruturação, passando a fazer parte da Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior e deixando de gerir quaisquer financiamentos relativos à cooperação recebida pelo Brasil. Mas as críticas continuaram a existir, bem como os pedidos para a sua reorganização, tendo sido equiparada, em 2016, aos departamentos da Secretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais. Neste ano passou a incluir também a cooperação humanitária, e em 2017 foi criada a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária. A ABC conta atualmente com nove coordenações-gerais, duas de planeamento, duas de cooperação recebida, e cinco de cooperação prestada. (MILANI, 2017) De acordo com a informação disponibilizada pela organização, "a ABC, acumula a realização

de mais de 7 mil projetos de cooperação técnica a 108 países da América Latina, Ásia, África, Europa e Oceânia com participação de mais de 124 instituições brasileiras reconhecidas por sua excelência". (SOBRE A ABC, 2019)

A literatura tem apontado diversos fatores que influenciam a inconsistência da prática da CSS: 1. a falta de planeamento estratégico; 2. a adequação à agenda diplomática; 3. a ambição internacional sem a implementação de práticas inovadoras; 4. a ausência ou insuficiência das reformas legislativas e institucionais; 5. as rivalidades e fragmentação interministerial; e 6. as incapacidades de reunir apoio político e público para as iniciativas. (LIMA, 2005; MARCONDES; MAWDSLEY, 2017; MILANI, 2017; PUENTE, 2010) Mesmo durante os anos de Lula, quando se verificou uma intensificação da CSS, não se implementaram as reclamadas reformas legislativas para garantir o enquadramento legal das iniciativas. (INOUE; VAZ, 2012; MARCODES; MAWDSLEY, 2017; MILANI, 2017) A análise de Puente (2010) conclui precisamente que a CTPD é subaproveitada apesar do potencial existente, o que em parte se deve à ineficiência burocrática. No estudo desenvolvido por Milani (2017, p. 155), que incluiu um inquérito a diplomatas, estes assinalavam a falta de recursos financeiros, a não priorização política e a escassez de recursos humanos como as "as maiores dificuldades para a atuação do diplomata na agenda de CTI".

A cooperação Sul-Sul como um instrumento de política externa

A cooperação internacional – e em particular a CSS – como instrumento de política externa é uma ideia relativamente consensual entre os teóricos das relações internacionais, embora nem todos a entendam como simultaneamente um instrumento para preservar o interesse nacional; vejam-se os estudos de caso dos países

escandinavos no pós-Segunda Guerra Mundial, que ilustram a vaga do chamado "internacionalismo humanitário". (PUENTE, 2010) Dada a sua articulação com a política externa, os autores relembram que a CSS não depende apenas de fatores externos, mas também de fatores internos, tornando necessário ter em conta a política burocrática ou as pressões políticas, económicas e sociais. (MILANI; CARVALHO, 2013; RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 45)

No Brasil, o governo – e em particular o Itamaraty – é o ator central, apesar da participação de outros atores. Daqui decorre a formulação de Puente (2010, p. 33) ao afirmar que, "em que pese ao aspecto operacional da cooperação ser amplo e difuso, sua concepção, fundamentação e direcionamento estão mais restritos ao Ministério das Relações Exteriores, o que reforçaria o seu caráter instrumental para a política externa brasileira". Nesta perspectiva, a CSS pode também ser entendida como uma política ou um instrumento de prestígio transversal aos países emergentes, tendo em conta o seu desejo de participar ativamente na governança do sistema internacional. (INOUE; VAZ, 2012; MILANI; CARVALHO, 2013)

Face ao exposto, a ideia que tem ganho força é a de que nas últimas duas décadas as estratégias de cooperação Sul-Sul foram-se desenhando como um instrumento para alcançar objetivos de política externa, nomeadamente a procura de um lugar de protagonismo e um papel mais influente no sistema internacional. Nesse sentido, entendia-se que a CSS poderia servir como uma alavanca para a imagem do Brasil (ALDEN; VIEIRA, 2005) não apenas entre os países do Sul global, mas também entre as principais potências do sistema internacional. (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO; ALMEIDA, 2015; PUENTE, 2010) A falta de homogeneidade da CSS praticada pelas potências emergentes torna-se clara porque existe uma adequação aos seus próprios interesses, sejam eles a "obtenção de recursos energéticos, a produção de bens agrícolas ou o aumento de *soft power* no cenário internacional". (MILANI; CARVALHO, 2013, p. 15) Burges (2012) conclui que, embora na maior parte das vezes

haja uma retórica da fraternidade e da boa cidadania, os estudos de caso das potências emergentes revelam que há interesses estratégicos em jogo, como o prestígio internacional. O próprio diretor da ABC, Fernando Abreu (apud INOUE; VAZ, 2012, p. 515), referia que a CSS era inspirada pelo conceito de diplomacia solidária, sendo também "um importante instrumento para mostrar ao exterior a imagem do Brasil e o seu potencial". Entre as justificações para o lugar dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Palop) na cooperação brasileira, é normalmente destacada a prioridade do continente africano na agenda de política externa, considerando aqueles países como "parceiros privilegiados na busca brasileira por liderança internacional, uma vez que projetam a diplomacia brasileira além da região latino-americana". (MILANI, 2017, p. 128) E quando a procura de protagonismo deixa de ser o objetivo primordial da política externa, o que acontece à CSS?

Relacionados com o debate da CSS como um instrumento de política externa, dois outros debates são visíveis na cooperação do Brasil. O primeiro enfatiza a prática da solidariedade, pondo a claro algumas contradições no esforço do Brasil em mostrar que adota um envolvimento radicalmente oposto daquele que caracteriza os países DAC. Como enfatiza Rowland (2008), quando comparado com outros doadores emergentes, no Brasil sobressai a sua afinidade com outros países menos desenvolvidos. Oficialmente, o discurso tem recorrido ao conceito de solidariedade, algo transversal aos três governos estudados. De acordo com Pino (2015), a opção pelas relações Sul-Sul teve a ver com interesses políticos e económicos, tais como a criação de condições, nos países em desenvolvimento, favoráveis à expansão dos investimentos e comércio do Brasil ou à obtenção do seu apoio para a pretensão de um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Mas esse discurso da solidariedade foi por vezes real, encontrando "fundamento em contextos históricos, culturais e regionais, porém não se encontra dissociado dos interesses das nações envolvidas, do lado do Estado que oferece cooperação e do que a recebe". (MILANI; CARVALHO, 2013, p. 21)

O segundo debate e que não deixa de estar relacionado com o anterior, centra-se nos objetivos económicos da cooperação promovida pelo Brasil, em particular da CSS, que emergiu de forma vigorante nos primeiros anos do século XXI. Como afirmado por Kitterman e Findley (2014, p. 315), o sucesso do modelo de CSS do Brasil esteve associado aos seus "esforços para construir o seu poder económico e diplomático, especialmente em África". No mesmo sentido, no estudo realizado por Milani (2017, p. 178) com diplomatas brasileiros, é referido que "a cooperação em si não assegura sucesso comercial de uma nação, mas facilita o trabalho de operadores econômicos, uma vez que participa do processo de diversificação e adensamento das relações internacionais do Brasil". Não obstante ter permitido a diversificação dos mercados das principais empresas brasileiras, tanto em África como na América do Sul. Em África, veja-se o caso da entrada ou consolidação de algumas empresas brasileiras como a Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Vale e Petrobras, cuja presença vai desde os membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) – Angola, Moçambique, Guiné Equatorial – à África do Sul e Nigéria, mas também Argélia, Líbia ou Mauritânia, entre outros. (MILANI, 2014)

Em contrapartida, nos últimos anos, as análises têm procurado demonstrar a possibilidade, mas também necessidade, de conciliar estas duas tendências, não devendo os governos acentuar o carácter excludente de uma ou de outra, o que é interpretado como pura retórica. (MILANI; CARVALHO, 2013; INOUE; VAZ, 2012; PUENTE, 2010) No estudo sobre a CTPD, Puente (2010) é crítico precisamente das afirmações oficiais que colocam a cooperação como totalmente solidária e desprendida de interesses. Ao apresentar-se como um instrumento ao serviço da política externa, como não conjugar a retórica da solidariedade com a procura de ganhos económicos que beneficiem o desenvolvimento ou outros objetivos da política externa do país?

Neste quadro, Milani (2014) resume a CSS do Brasil a três dimensões: uma política, relacionada com o objetivo de aumentar o

poder de negociação internacional; uma económica, espelhada nos esforços para incrementar os fluxos comerciais; e uma técnica, em concreto, a partilha de conhecimentos e levada a cabo pela ABC.

No Brasil, o século XXI não pode ser, contudo, examinado em bloco. Se nos dois primeiros governos do presidente Lula da Silva se verificou alguma consistência quanto aos objetivos de política externa, o mesmo não aconteceu entre 2019 e a atualidade. Desde então, não apenas se assistiu a uma alteração da importância atribuída à política externa e aos gastos a fazer com ela, como a sua condução e exercício foram transformados pelos presidentes Dilma Rousseff e Michel Temer – apresentam diferenças entre si e diferenças com a primeira década do século XXI.

A par das transformações internacionais, o cenário político interno do Brasil evoluiu. A consolidação democrática e a estabilidade económica alcançada durante o final da década de 1990, a par do crescimento económico no início do século XXI, contribuíram para robustecer estratégias como a CSS. A proliferação de parcerias bilaterais ou multilaterais (IBSA, Brics, Basic etc.), o ativismo nos tradicionais fóruns multilaterais e a constante associação do Brasil às práticas de *soft power* permitiram-lhe cimentar uma imagem internacional de interlocutor do Sul global.

No entanto, a evolução interna recente foi marcada por crises que tiveram um forte impacto em diversos domínios da política, da economia e da sociedade brasileiras, e consequentemente na atuação e imagem internacional do país. A recessão económica por um lado, a crise política por outro, e ainda os processos judiciais de corrupção envolvendo a elite política e económica ser definidos como *critical junctures* fundamentais para a discussão do papel da CSS na política externa do Brasil.

As relações Sul-Sul – onde sobressai, no século XXI, a CSS – têm sido associadas historicamente a uma procura por autonomia e desenvolvimento (INOUE; VAZ, 2012; DESIDERÁ NETO; TUSSIE, 2018), eixos centrais nas estratégias da política externa brasileira ao longo dos anos. A questão que se coloca é, portanto, saber se

quando há uma ênfase na procura por mais autonomia ou por mais desenvolvimento, isso poderá levar também a um maior aprofundamento das relações e da cooperação Sul-Sul.

A CSS em África de Lula a Temer: poder, solidariedade ou interesse?

A estratégia de política externa brasileira, a partir de 2003, fez-se valer da CSS, assim como do multilateralismo e de outros instrumentos, para estruturar a inserção internacional do país. (FONSECA, 2014) O presidente Lula da Silva e o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim tinham uma visão clara sobre o que queriam do mundo para o Brasil, acreditavam que o país tinha lugar no sistema internacional e que este deveria ser reorganizado. Como é frequentemente relembrado, foi a região que, em primeiro lugar, foi definida como a prioridade da política externa do Brasil, quer pelo presidente quer pelo ministro das Relações Exteriores. (AMORIM, 2003; SILVA, 2003) Contudo, rapidamente a "ambição de grandeza", tradicional em alguns momentos da política externa brasileira, se sobrepôs, formulando-se uma política externa que dava primazia à inserção internacional do Brasil. Amorim (2007) considerava que a singularidade do Brasil no contexto internacional era compatível com a identidade sul-americana.

O papel que o Brasil poderia representar na democratização das relações internacionais, na reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, nos mecanismos multilaterais, no processo de integração e solidariedade regional eram referências recorrentes nos discursos do presidente e do ministro das Relações Exteriores. Celso Amorim regozijava-se, por isso, em afirmar que logo no início do seu governo o Brasil mostrou como iria ser a sua política externa ao não apoiar a intervenção norte-americana no Iraque sem o aval das Nações Unidas. As negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) e o seu término; as negociações da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2003 e a criação do

G20 comercial; as coligações internacionais com os Brics, IBSA, G4, Basic; a atuação no G20; a investida diplomática em África; a Parceria Estratégica com a União Europeia, a iniciativa com a Turquia e o Irão, assim como a participação brasileira na missão no Haiti, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o diálogo com a Argentina, a Venezuela ou a Bolívia são alguns exemplos ilustrativos de como, durante aquele período, a atividade internacional do Brasil, com êxitos e fracassos, estava em intensa efervescência. Uma das marcas deste período foi sem dúvida a tentativa de conciliar uma estratégia de política externa para o mundo e para a região. (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013).

As leituras sobre os termos das mudanças da política externa na transição de Lula para Dilma não são consensuais. Em suma, o estilo mudou, a ênfase na própria política externa como um todo também mudou, mas a maioria das prioridades mantiveram-se, mesmo que hierarquizadas de forma diferente.[2] Não foi exercida uma política externa ativa como até 2010. Para Dilma não era esse o caminho para o sucesso do Brasil porque isso também não era o principal objetivo do seu governo, como não era a política externa.

Os trabalhos que acentuam as mudanças introduzidas durante o governo da presidente Dilma Rousseff caracterizam a sua política externa como paralisada, equivocada ou imóvel (DESIDERÁ NETO; TUSSIE, 2018) e marcada pela "autonomia pela indiferença" (DEROLLE, 2015). Até mesmo a instrumentalização dos organismos multilaterais – a pedra de toque da política externa de Lula – foi perdendo peso. Após tomar posse, a presidente realizou visitas oficiais à Argentina (janeiro de 2011) e à China (abril de 2011) e recebeu o presidente Barack Obama (março de 2011). Alguns académicos acreditavam por isso "que o melhor da política externa da

[2] Sobre as causas da retração do Brasil no sistema internacional, cf. Cervo e Lessa (2014) ou Malamud (2017). Octavio Amorim Neto (2016) desenvolve as possíveis causas da crise económica e política do Brasil.

Dilma ainda está por vir", embora a "agenda interna de Dilma, a manutenção da coalizão, a economia brasileira em desaceleração" (SPEKTOR, 2012) não lhe fosse favorável.

No nível do conteúdo, a política externa não sofreu alterações de fundo. Assistiu-se à continuidade, com maior ou menor nível de iniciativa e empenho, da sua participação nas estruturas multilaterais, algumas das quais começavam a dar sinais de algum desgaste, assim como se verificou algum empenho na CSS. (MILANI, 2014). A continuidade existiu ainda nas posições assumidas e no discurso crítico nas principais estruturas multilaterais, nomeadamente no quadro das Nações Unidas. De um modo geral, no Itamaraty tentou-se dar continuidade ao protagonismo do Brasil. Como Call e Abdenur (2017, p. 21-22) referem, "existiu uma considerável retração no envolvimento de alta visibilidade, tanto na cooperação Sul-Sul como nas relações com o Norte". Com efeito, o não desaparecimento completo do Brasil do cenário internacional deveu-se ao facto de o país estar integrado em diversas estruturas e fóruns multilaterais. (FONSECA, 2019)

Durante o curto governo de Michel Temer (2016-2018) também a CSS não foi abandonada, permanecendo a sua índole mais pragmática. (DESIDERÁ NETO; TUSSIE, 2018) Se o ministro José Serra não tinha procedido a qualquer mudança substancial, a entrada em cena de Aloysio Nunes trouxe alguns ajustes, especialmente no que se refere à política comercial. Além disso, o pedido de adesão à OCDE, a 29 de maio de 2017, foi um sinal ambicioso. No discurso de tomada de posse, o ministro José Serra (2016) enfatizou essencialmente a sua intenção de transformar a política externa do Brasil no que se refere aos vínculos ideológicos que, no seu entender, a tinham deformado. Aloysio Nunes (2017c), que o substituiu um ano depois, adotou um discurso mais ambicioso ao afirmar que "o Brasil não deve se acanhar [...]. Possuímos inquestionáveis ativos de caráter permanente: grande território e população, uma das maiores economias do mundo, recursos naturais e ambientais estratégicos, indústria diversificada, agricultura

moderna e possante, imenso mercado interno, oportunidades atraentes de investimento".

No que se refere ao continente africano, a comparação entre a atividade durante o governo de Lula e a dos seus sucessores tem, inevitavelmente, um balanço menos favorável para estes, face ao extraordinário envolvimento previamente efetuado. A política africana do Brasil neste período comportou uma dimensão política e diplomática – granjear apoio para maximizar o seu poder e influência no sistema internacional – e também uma dimensão de cooperação e económica-comercial. Assim, não apenas a política africana se tornou central na política externa brasileira, mas também a CSS com os países do continente, e do Sul global em geral. O foco da CSS com África ilustra a articulação entre a CSS e a agenda de política externa. A cooperação técnica, a ajuda internacional e, pela primeira vez, a cooperação trilateral compõem a agenda de CSS do Brasil. (INOUE; VAZ, 2012, p. 530) Provavelmente não será tão cedo que o Brasil conseguirá voltar a ter uma política externa tão dinâmica e ambiciosa com África, como a que foi desenvolvida naquele período.

Adicionalmente, a política africana no governo Lula recuperou alguns dos elementos aflorados desde a década de 1970: as relações com Angola, Nigéria e África do Sul (aprofundadas com FHC), com os membros da CPLP (desenvolvida por Itamar Franco e institucionalizada já com FHC) e no quadro do Atlântico Sul (através da Zopacas e da intensificação da participação em missões de paz da ONU em países africanos). A análise da tradição da política externa brasileira para África permite inclusivamente argumentar que o interesse pelo continente se intensificou nos momentos em que o Brasil pretendeu reforçar a sua inserção internacional e ganhar reconhecimento internacional. (FONSECA, 2014) Tal aconteceu especialmente durante a década de 1970, os "anos dourados" da política africana, mas não menos na década de 1990, que embora seja caracterizada pelo baixo perfil das relações com África, "as opções seletivas" que foram feitas visavam acima de tudo responder aos interesses internacionais do país, o que aconteceu também durante

o governo de Lula da Silva. Foi assim revelado o reaparecimento de um certo pragmatismo na política externa, ideia que definiu o governo de Ernesto Geisel e do seu ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, em meados da década de 1970. As estratégias implementadas adequam-se então às várias Áfricas[3] com que o Brasil lida, ora estratégias centradas no domínio da cooperação, ora no domínio económico e comercial.

Internamente, as críticas da aposta em África faziam-se ouvir porque: 1. o Brasil não tem qualquer interesse estratégico; 2. comparativamente com China, EUA ou UE, não tem interesse económico; 3. não se verificaram quaisquer ganhos com a política africana de Lula; e 4. a Índia tem mais influência no continente do que o Brasil. Em contrapartida, Lula recorria ao argumento da necessidade de ajudar o povo africano a enfrentar os seus desafios de desenvolvimento (STUENKEL, 2010, p. 25), traduzido nos programas de cooperação implementados. A retórica da solidariedade tornava-se evidente, embora gradualmente os frutos económicos começassem a aparecer, especialmente no domínio comercial.

A estratégia brasileira em África ficou marcada, desde logo, pelo aumento exponencial do número de embaixadas no continente, assim como o próprio Itamaraty passou a ter um departamento dedicado a África. De 17 embaixadas brasileiras no continente em 2003, passou-se para 37 em 2010. (STOLTE, 2012) A par da abertura dos postos diplomáticos, verificou-se uma ativa diplomacia presidencial. O presidente Lula da Silva realizou, no primeiro mandato, 4 viagens a África fazendo visitas oficiais a 15 países africanos, e no segundo mandato fez 6 viagens visitando 13 países. Os únicos países que o presidente Lula visitou mais do que uma vez foram África do Sul (3), Moçambique (3) e Angola (2). Do mesmo modo, Lula recebeu também mais de 12 líderes africanos. (BRASIL, 2011)

[3] Fonseca (2014) distingue a África portuguesa da África do Atlântico Sul e da África multilateral.

De notar ainda que, quatro meses depois de tomar posse, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, visitou 7 países. (LECHINI, 2008) Lula iniciou o segundo mandato com visitas a Angola, Burkina Faso e Congo. A segunda visita de Lula a Angola concentrou-se, além dos projetos de cooperação, no domínio energético. Nessa ocasião o presidente referiu que "Angola é uma potência petrolífera. O Brasil é autossuficiente na produção de petróleo. Não obstante, podemos, juntos, participar da próxima revolução energética: a dos biocombustíveis" (SILVA, 2008), sobressaindo o discurso da solidariedade com o interesse económico.

No domínio da CSS, a quantidade de projetos e iniciativas implementados foi bastante significativa, com foco na cooperação na área da agricultura e da segurança alimentar, em países que vão desde África do Sul, Quénia ou Gana a Tanzânia e Burquina Faso. Umas das áreas que mereceu atenção especial, em articulação com a Embrapa, foi o sector do algodão, que culminou, em 2009, com a instalação da sede do projeto no Mali. O Programa Cotton-4 destina-se a Benim, Burkina Faso, Chade e Mali, e em 2015 o Togo juntou-se também ao programa. Através desta iniciativa tem sido possível desenvolver diferentes iniciativas em cada um dos países, assim como reivindicar os interesses dos países africanos nos fóruns multilaterais, como a OMC. (MILANI, 2017) Outro programa que se destacou neste período foi o Prosavana, um programa trilateral Brasil-Japão-Moçambique que procurava aplicar em Moçambique a cooperação que vinha sendo desenvolvida entre o Japão e o Brasil, porém seu resultado foi bastante criticado. Os termos do projeto foram concluídos em 2009 e ele entrou em vigor em 2011. Ainda assim, o Brasil é o principal beneficiário da atividade de cooperação. (MILANI, 2017) Além do avultado orçamento e da quantidade de projetos, destaca-se a inauguração, em 2008, de um escritório para África da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no Gana, e um escritório regional para África da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique. De acordo com dados da ABC, em

2005 foram implementados 119 projetos de cooperação técnica, 54 dos quais com África.

Vale a pena referir também a criação, em 2003, do Fundo de Alívio à Pobreza do IBSA, que se apresentou como o mecanismo mais visível da cooperação Sul-Sul no quadro do Fórum IBSA. O fundo conta com uma contribuição anual de 1 milhão de dólares por parte de cada um dos países sendo gerido pela unidade Especial da Cooperação Sul-Sul do Pnud, e afirmou-se central para a implementação de programas de CSS. Foram desenvolvidos projetos no Haiti, na Guiné-Bissau, em Cabo Verde, na Palestina, no Camboja, no Burundi, no Laos e na Serra Leoa, em áreas que vão desde o desenvolvimento local, à agricultura e à saúde. Ainda assim, apesar dos bons resultados, o seu alcance e impacto eram reduzidos. Em todo caso, o presidente brasileiro regozijava-se com a criação deste mecanismo, que em 2007 fora galardoado com o prémio da ONU e, em 2010, com o prémio dos Objetivos do Milénio para a Cooperação Sul-Sul. (Brasil, 2008)

A par das iniciativas bilaterais, foram ainda implementadas as Cimeiras África-América do Sul, as quais deram origem a um Fórum de Cooperação África-América do Sul, coordenado pelo Brasil e pela Nigéria. A iniciativa partiu do presidente nigeriano Obasanjo, quando Lula visitou o país em 2005, tendo a proposta sido bem aceita pela União Africana e pelos países da América do Sul. A primeira teve lugar em 2006, na Nigéria, proporcionando uma projeção internacional de relevo. O discurso do presidente Lula da Silva demonstrou o que para ele significava a aproximação ao continente africano considerando que aquela cimeira tinha aberto "um novo capítulo na história das relações Sul-Sul". (SILVA, 2006) As cimeiras, porém, tiveram vida curta. Além da primeira foram realizadas mais duas, em 2009 e 2013, tendo estado prevista uma quarta para 2016 que tem sido sucessivamente adiada. Alguns trabalhos têm mostrado, contudo, que apesar deste empenho o Brasil não obteve resultados concretos proporcionais, se comparado com a China ou a Índia, sendo evidente uma dimensão ideológica na concepção de Sul utilizada neste período. (STUENKEL, 2010)

Em contrapartida, durante o primeiro governo, das 49 visitas oficiais realizadas pela presidente Dilma Rousseff, sete foram ao continente africano, sendo duas delas à África do Sul. (MILANI, 2014, p. 11) No primeiro ano do governo a presidente visitou a África do Sul, para a Cimeira da IBSA, seguindo depois para Moçambique e Angola, embora a maioria das visitas à região tenham decorrido no quadro de reuniões ou eventos multilaterais. As visitas oficiais da presidente foram complementadas com as viagens dos seus ministros das Relações Exteriores.[4] Logo no primeiro ano do mandato, o ministro Antonio Patriota visitou dez países africanos. Quando, em novembro de 2011, o ministro esteve na Guiné Equatorial a preparar a Cimeira América do Sul-África, referiu que eram três as áreas onde o Brasil e África poderiam coordenar as suas atividades: economia e comércio, paz e segurança, e democracia e governança. (PATRIOTA, 2011)

Mauro Vieira começou o seu mandato com uma visita à Argentina, embora logo em março de 2015 tenha realizado um périplo ao continente africano, incluindo as visitas a Gana, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola. O ministro visitou ainda a Argélia, que era o segundo maior parceiro comercial brasileiro em África.

De notar que foram iniciados cerca de 80 projetos de cooperação, no primeiro mandato de Dilma, e 37 no segundo mandato (OLIVEIRA, 2015). De acordo com o Relatório da ABC (2018), no período 2014-2016 foram executados mais de 400 programas de cooperação técnica internacional, destacando-se a presença em países de África, da América do Sul, Central e Caribe. Também à cooperação técnica trilateral foi dada continuidade, com a implementação de 49 projetos. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2018) A cooperação triangular parece ter-se apresentado como a alternativa às restrições orçamentais, mesmo nos países com uma forte tradição de cooperação

[4] No primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, ocuparam o cargo de ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota (de 2011 a agosto de 2013) e Luiz Alberto Figueiredo (agosto de 2013 a 2014). No segundo mandato, o cargo foi ocupado pelo ministro Mauro Vieira (2015 a maio de 2016).

com o Brasil, nomeadamente os países lusófonos. Um relatório da ABC (2017) dava conta de que em 2015 apenas iria ser desenvolvido um projeto de cooperação, no formato trilateral. Como referem alguns trabalhos, e estes dados comprovam, apesar de as relações com África durante o governo de Dilma terem diminuído quando comparado com o governo Lula, tal não significou que Dilma tenha deixado de dar atenção a África e ao Sul global, ou que a CSS tenha desaparecido da estratégia brasileira. (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017)

Durante este período, com os membros da CPLP, à exceção de Angola, o relacionamento brasileiro desenrolou-se essencialmente no quadro da cooperação e desenvolvimento – em áreas como a saúde, a educação e a formação técnica e, especialmente, no quadro bilateral. Foram implementados projetos na área da saúde com Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Moçambique teve uma relação privilegiada com o Brasil no que toca ao apoio no combate ao HIV-sida, e com São Tomé e Príncipe além das matérias tradicionais foi estimulada a cooperação no domínio petrolífero.

Em 2011 foi inaugurado o Centro de Excelência contra a Fome, em Brasília, e no ano seguinte foi lançado o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro, com um edital no valor de 2 milhões de dólares. (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017) Ainda em 2012 foi inaugurada uma fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos em Moçambique, resultado de um Acordo de Cooperação com o Brasil. Esta fábrica (a Sociedade Moçambicana de Medicamentos) "foi a menina dos olhos do Ministério da Saúde e da Agência Brasileira de Cooperação, considerado exemplo do esforço brasileiro por realizar práticas de cooperação de caráter estruturante". (MILANI, 2017, p. 133) Porém, o percurso da fábrica não foi livre de dificuldades. Logo no início ela beneficiou do financiamento da Vale, mas mesmo isso não foi suficiente para a robustecer do capital necessário para a sua operacionalização. (MILANI, 2017) No âmbito do projeto Cotton 4 foi inaugurada no Mali, em 2013, uma estação experimental.

Na lógica política da presidente Dilma, foi criado em 2011 o Grupo África, que tinha por objetivo a articulação das oportunidades

de investimento e comércio do Brasil com os programas de desenvolvimento locais. Este grupo incluía representantes dos ministérios e do sector privado. Na mesma linha de raciocínio merece referência o facto de a presidente Dilma ter nomeado o antigo presidente Lula da Silva como representante do Brasil na 17ª Cimeira da União Africana. (OLIVEIRA, 2015) Com a Nigéria, foi também dada continuidade às relações existentes, uma vez que a Nigéria era o principal parceiro comercial do Brasil em África, assim como o Brasil era o principal parceiro comercial da Nigéria na América Latina. Em 2012 foi assinado um memorando entre a Eletrobras e o Ministério de Comércio e Investimentos nigeriano. No ano seguinte, foi estabelecido o Mecanismo de Diálogo Estratégico entre o Brasil e a Nigéria, que teve a primeira reunião em Brasília, visando tratar assuntos do domínio das relações económico-comerciais e de segurança e defesa. (BRASIL, 2013)

Com a entrada em cena do presidente Michel Temer, antigo vice-presidente de Dilma Rousseff, a intenção era a de continuar a privilegiar as relações com África, ideia que esteve presente no discurso de tomada de posse de Temer, mas também dos ministros das Relações Exteriores. José Serra, no esforço de demarcação e renovação da prática diplomática do PT, afirmava que, "ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta Terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira". (SERRA, 2016) O seu sucessor, Aloysio Nunes, também adotava um discurso baseado na solidariedade, acentuando, porém, a necessidade de apresentar resultados concretos, ao referir que "é hora de concretizar as muitas oportunidades para um comércio ampliado, para investimentos recíprocos e para parcerias empresariais. O caso da África é uma ilustração deste fato". (NUNES, 2017c)

A diplomacia presidencial com África não foi, contudo, a pedra de toque de Michel Temer, que apenas fez duas visitas a África

– África do Sul e Cabo Verde – no quadro da 10ª Cimeira dos Brics e no quadro da Conferência de Chefes de Estado da CPLP, respectivamente. O ministro José Serra, durante o seu ano de mandato, e logo em maio de 2016, visitou Cabo Verde com o intuito de fazer um ponto de situação do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação, uma vez que Cabo Verde era o principal emissor de estudantes para o Brasil no quadro daquele programa, em vigor desde 2000. Já Aloysio Nunes teve um mandato mais ativo no que se refere às visitas ao exterior. Em 2017 realizou dois périplos a África. Em maio de 2017 visitou a Namíbia, Botsuana, Malawi, Moçambique e África do Sul, para fazer um ponto de situação dos projetos de cooperação e averiguar o potencial de comércio e negócios, reforçando assim o "diálogo político e a cooperação económica". (BRASIL, 2017a) O ministro escrevia que "o Brasil é o maior país africano fora de África, uma identidade da qual nos orgulhamos e um cartão de visitas capaz de abrir portas e angariar a boa vontade dos países africanos". (NUNES, 2017b) Em outubro do mesmo ano, Aloysio Nunes descolou-se a Gana, Nigéria, Costa do Marfim e Benim, périplo que se inscrevia, no discurso oficial, na "parceria horizontal baseada na solidariedade Sul-Sul". (BRASIL, 2017b)

Em relação à cooperação, o relatório da ABC (2018) dá conta de que em 2017 a agência coordenou 610 iniciativas de cooperação técnica, 24 projetos na modalidade da cooperação trilateral. Tal como no período anterior, a cooperação trilateral voltou a ser tida como fundamental para "a expansão da pauta brasileira de cooperação Sul-Sul totalizando, em 2017, 39 projetos em execução, em benefício de 14 países da América Latina e Caribe e 9 países da África". (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2018, p. 11)

Como já foi mencionado, a CSS do Brasil com África não preconizava apenas a obtenção de mais protagonismo internacional, estava também revestida de uma componente de solidariedade e interesses económicos. O próprio ministro Celso Amorim (apud RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO; ALMEIDA, 2015, p. 41) era claro:

"ninguém é ingênuo de achar que pode fazer política externa só na base da solidariedade [...] ao aprofundarmos o diálogo Sul-Sul, fizemos algo que não estava ocorrendo".

A diplomacia da solidariedade torna-se até inviável face à ausência de apoio político e público – veja-se as críticas aos excessos da política africana de Lula, nomeadamente à abertura de embaixadas –, quando não existe um ganho para mostrar ou oferecer à sociedade. Nesse sentido, os trabalhos académicos ressaltam que "os interesses do Estado e os interesses corporativos brasileiros são parte de uma mistura de motivações na assistência externa ao desenvolvimento" (INOUE; VAZ, 2012, p. 532), ademais, os anos recentes tornaram evidentes as estreitas relações entre os interesses económicos privados e a política africana ou a CSS. (ALENCASTRO, 2020)

O contributo da CSS para os interesses económicos do país é visível quando se analisam os fluxos comerciais: entre 1995 e 2002 as exportações com África aumentaram 76%, enquanto entre 2003 e 2009 o aumento foi na ordem dos 400%. (MILANI, 2014) Neste quadro, no que concerne às relações económicas e comerciais foi notória a relação com Angola, onde se concentravam os principais investimentos do Brasil, e com a Nigéria. Entre 2002 e 2007 o volume de transações passou de 5 mil milhões de dólares para 20 mil milhões de dólares, sendo que as trocas com África representaram 7% do comércio externo do Brasil. A comparação com a China continuava, porém, a ser desproporcional, já que o fluxo comercial rondava os 110 mil milhões de dólares. De acordo com o Relatório de política externa publicado pelo Ministério das Relações Exteriores, as exportações com África cresceram quase 5 vezes representando 5,1% do total das exportações brasileiras, especialmente produtos manufaturados. O crescimento das importações foi ainda mais significativo, representando 9,1% das importações. (BRASIL, 2010). De entre os países em desenvolvimento o Brasil estava atrás da China e da Índia, apresentando-se, em termos globais, como o 11º parceiro de África. Grandes

empresas brasileiras – como a Odebrecht, que se viria a tornar no maior empregador privado em Angola em 2011; a Petrobras, que estava presente em sete países da região: Angola, Nigéria, Guiné Equatorial, Moçambique, Senegal e Tanzânia e ainda na Líbia; a Vale, a Camargo Corrêa ou a Andrade Gutierrez – intensificaram a presença no continente africano. (STUENKEL, 2012) A produção de biocombustíveis na região era uma intenção do governo, e Lula da Silva afirmava que "podemos, juntos, participar da próxima revolução energética: a dos biocombustíveis". (SILVA, 2007) Para justificar a presença em África, o discurso oficial apresentava os dados comerciais como suficientes. (SILVA, 2009) Estes dados não deixam de ser relevantes para confrontar as críticas sobre a falta de resultados da estratégia no continente africano. Porém, as investigações no âmbito do processo Lava-Jato têm permitido entender que talvez se beneficiassem mais os interesses económicos privados do que a economia pública. (ALENCASTRO, 2020)

Nesse sentido, o instrumento de cooperação do Brasil não era utilizado puramente com um ímpeto de solidariedade, como inicialmente o governo de Lula fez notar, ou de ganhos económicos, como ressaltado nos governos de Dilma e Temer, mas de igual forma, para alcançar um objetivo político relacionado com a vontade de influenciar a organização da ordem internacional.

Conclusão

Enquanto um instrumento de política externa, a cooperação Sul-Sul do Brasil, pelo menos no período de maior euforia, durante os governos do presidente Lula da Silva, revela uma constante dinâmica em articular o(s) interesse(s) nacional(is) com a solidariedade regional e africana, com vista a contribuir para o desenvolvimento do país e, ao mesmo tempo, para a prossecução dos objetivos de política externa, nomeadamente o de aumentar o protagonismo e o poder do Brasil.

Durante este período é notório que a CSS é um instrumento de política externa utilizado no continente africano para que ali, e através dela, o Brasil se aproximasse daqueles países e beneficiasse da sua simpatia, adquirisse o reconhecimento necessário para a sua projeção internacional, e, não menos importante, desenvolvesse através dela uma diplomacia económica que traria retornos económicos e comerciais para o país. Entre 2003 e 2010 a CSS era vista como crucial para a projeção de poder do Brasil, daí a sua articulação estreita com a política africana. Dessa forma a CSS foi um instrumento de política externa que visava recolher apoio de países terceiros, contribuir para o seu desenvolvimento económico-social, assim como contribuir, diretamente ou indiretamente, para o desenvolvimento do Brasil

Findo este período excepcional, a relação com África e a CSS com o continente não desapareceu por completo. No entanto, as estratégias de política externa quer de Dilma Rousseff quer de Michel Temer percebem e instrumentalizam a CSS de forma distinta. A sua instrumentalização torna-se também muito mais ténue. Tendo em conta a política externa desenvolvida, a CSS era um instrumento utilizado, acima de tudo, pela diplomacia económica, e não tanto um instrumento utilizado para alcançar os objetivos particulares da política externa, porque ela própria era muito menos ambiciosa e mais circunscrita. Especialmente durante o governo da presidente Dilma, o seu papel como ferramenta da política externa transforma-se, uma vez que a presidente não definia a política externa – nem a CSS, por conseguinte – como um domínio que contribuísse para o desenvolvimento do Brasil, porque, na realidade, não há uma relação direta entre a CSS e o aumento dos fluxos comerciais e benefícios económicos. Em virtude das alterações das lideranças, das conjunturas políticas e económicas internas, assim como das conjunturas internacionais, que concorreram para as alterações da política externa, era expectável que o Brasil não pudesse continuar a despender o mesmo esforço diplomático e económico com a CSS. Portanto, depois de 2010 a CSS do Brasil não tinha como objetivo obter apoio

ou reconhecimento de países terceiros, e no quadro da política externa a CSS inscrevia-se entre os objetivos da política africana.

A análise da evolução da política africana e da cooperação Sul-Sul com África deixa ainda antever um permanente dilema na articulação dos objetivos de política externa, dos interesses económicos e da identidade ou ideologia solidária, com os países africanos. Ainda assim, da parte do Brasil parece ter existido um relativo equilíbrio entre o egoísmo dos interesses económicos e o altruísmo da cooperação técnica.

Enquanto for percepcionada como um instrumento ao serviço da política externa, a CSS do Brasil será sempre um "modelo *in waiting*" (SPEAK..., 2010), dependendo mais dos objetivos de política externa do que das conjunturas económica ou de política interna. Durante o período de maior euforia da CSS ela foi percepcionada e desenhada como um instrumento de política externa, fazendo com que, a partir do momento em que a política externa se alterou, esse instrumento deixasse de ser utilizado de igual modo, levando ao cancelamento de projetos ou iniciativas.

O regresso do Brasil ao estatuto de ator central da CSS não depende de uma percepção ingénua e totalmente altruísta da CSS, que aliás não é essa a tendência. Depende da capacidade de Brasília articular uma CSS mais autónoma dos fluxos da política externa e das conjunturas económicas, e da sua definição como política pública que naturalmente estará em interação com o jogo político interno, mas que terá uma agenda própria. Adicionalmente, se a CSS puder contribuir para o desenvolvimento das duas partes, e se o retorno do contributo for mais facilmente identificado pelo doador, então talvez ela possa ter um planeamento estratégico mais efetivo.

Bibliografia

ABDENUR, A. E. Organisation and politics in South-South cooperation: Brazil's technical cooperation in Africa. *Global Society*, London, v. 29, n. 3, p. 321-338, 3 jul. 2015.

ABDENUR, A. E.; MARCONDES, D. Democratization by association? Brazil's social policy cooperation in Africa. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 29, n. 4, p. 1542-1560, out. 2016.

ABREU, F. J. M. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 3-16, 2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Relatório de Atividades 2015*. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2017. Disponível em: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/1355. Acesso em: 14 out. 2021.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Relatório de Atividades 2017*. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2018. Disponível em: http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/975. Acesso em: 14 out. 2021.

ALDEN, C.; VIEIRA, M. A. The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism. *Third World Quarterly*, London, v. 26, n. 7, p. 1077-1095, 2005.

ALENCASTRO, M. Economic diplomacy, Lula style: the case of Odebrecht in Angola. *In*: ALENCASTRO, M.; SEABRA, P. (coord.). *Brazil-Africa relations in the 21st century*: from surge to downturn and beyond. Cham: Springer, 2020. p. 55-72.

AMORIM, C. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Brasília. *In*: SILVA, L. I. L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: Ipri-Funag, 2003. p. 47-60.

AMORIM, C. *A diplomacia multilateral do Brasil*: um tributo a Rui Barbosa. Brasília DF: FUNAG, 2007.

BAKER, E. Brazil gives as much aid as Canada and Sweden? Maybe not... *AidData*, Williamsburg, 29 jul. 2010. Disponível em: https://www.aiddata.org/blog/brazil-gives-as-much-aid-as-canada-and-sweden-maybe-not. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 101, 2º semestre de 2007*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Balanço de política externa 2003-2010*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de*

Governo, 2003-2010, Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Conjunta da I Sessão do Mecanismo de Diálogo Estratégico Brasil-Nigéria*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-da-i-sessao-do-mecanismo-de-dialogo-estrategico-brasil-nigeria. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Visita do Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, à Namíbia, Botsuana, Malawi, Moçambique e África do Sul*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2017a. (Nota à imprensa, 147). Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/10-africa/590-visita-do-ministro-das-relacoes-exteriores-aloysio-nunes-ferreira-a-namibia-botsuana-malawi-mocambique-e-africa-do-sul. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Visit of Minister Aloysio Nunes Ferreira to Ghana, Nigeria, Côte d'Ivoire and Benin – October 11-16, 2017*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2017b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/visit-of-minister-aloysio-nunes-ferreira-to-ghana-nigeria-cote-d-ivoire-and-benin-october-11-16-2017. Acesso em: 20 dez. 2020.

BURGES, S. W. Developing from the South: South-South cooperation in the global development game. *Austral*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 225-249, 2012.

CALL, C. T.; ABDENUR, A. E. A "Brazilian way"? Brazil's approach to peacebuilding. *Brookings,* Washington, DC, fev. 2017. Disponível em: https://www.brookings.edu/research/a-brazilian-way-brazils-approach-to-peacebuilding/. Acesso em: 20 mar. 2018.

CERVO, A. L. (org.). *O desafio internacional*: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília, DF: Editora UnB, 1994.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHEDIEK, J. O papel do Brasil na cooperação Sul-Sul: um estudo analítico e histórico. *In*: ALMINO, J.; LIMA, S. M. *30 anos da ABC*: visões da cooperação técnica internacional brasileira. Brasília, DF: Funag, 2017.

CHIN, G.; QUADIR, F. Introduction: rising states, rising donors and the global aid regime. *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 4, p. 493-506, dez. 2012.

DEROLLE, P. G. (2015) A política externa do 1º mandato Dilma: autonomia pela indiferença. *pgderolle*, [*S. l.*], 7 jan. 2015. Disponível em: https://pgderolle.wordpress.com/2015/01/07/a-politica-externa-do-1o-mandato-dilma-autonomia-pela-indiferenca/. Acesso em: 27 mar. 2018.

DESIDERÁ NETO, W. A.; TUSSIE, D. As relações Sul-Sul (2008-2015). *In*: DESIDERÁ NETO, W. A.; FLORÊNCIO, S. A. L.; RAMANZINI JÚNIOR, H; SILVA FILHO, E. B. (coord.). *Política externa brasileira em debate*: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea; Funag, 2018. p. 333-369.

FARIAS, D. Giving knowledge with no strings attached: Brazil's use of technical cooperation as a foreign policy tool and the case of 'biofuels diplomacy. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of British Columbia, Vancouver, 2014. Disponível em: https://open.library.ubc.ca/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0135628. Acesso em: 20 dez. 2020.

FLEMES, D. India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition. *International Studies*, Oxford, v. 46, n. 4, p. 401-421, out. 2009.

FONSECA, C. *As estratégias de política externa na construção do Brasil emergente*: uma análise do período de Lula da Silva (2003-2010). 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.

FONSECA, C. O Brasil de Lula: a permanente procura de um lugar no sistema internacional. *Relações Internacionais*, Lisboa,n. 55, p. 51-70, set. 2017.

FONSECA, C. O multilateralismo na política externa do Brasil: um meio com diferentes fins. *In*: FERNANDES, S.; SIMÃO, L. (coord.). *Multilateralismo*: conceitos e práticas no século XXI. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019. p. 189-212.

GRAY, K. GILLS, B. K. South-South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, London, v. 37, n. 4, p. 557-574, 2016.

INOUE, C. Y. A.; VAZ, A. C. Brazil as "Southern donor": beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, Cambridge, v. 25, n. 4, p. 507-534, 2012.

KITTERMAN, K.; FINDLEY, M. G. Non-DAC donors and the changing landscape of bilateral aid. *In*: MOSCHELLA, M.; WEAVER, C. (coord.).

Handbook of global economic governance: players, power, and paradigms. New York: Routledge, 2014. p. 304-321.

LECHINI, G. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, p. 55-71, out. 2008.

LEITE, P. S. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa*. Brasília, DF: Funag, 2011.

LIMA, J. B. B.; PEREIRA JÚNIOR, J. R. P. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. *In*: LIMA, S. A.; DESIDERÁ NETO, W. A.; RAMANZINI JÚNIOR, H; SILVA FILHO, E. B. (coord.) *Política externa brasileira em debate*: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília, DF: Ipea; Funag, 2018. p. 593-604.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MALAMUD, A. Foreign policy retreat: domestic and systemic causes of Brazil's international rollback. *Rising Powers Quarterly*, Istanbul, v. 2, n. 2, p. 149-168, 2017.

MALAMUD, A.; RODRIGUEZ, J. C. Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 167-183, 2013.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. *International Affairs*, Oxford, v. 93, n. 3, p. 681-699, 2017.

MELLO, P. C. Desinteresse esvazia grupo do Brasil com Índia e África do Sul. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30 jun. 2014. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/06/1478469-desinteresse-esvazia-grupo-do-brasil-com-india-e-africa-do-sul.shtml?origin=folha. Acesso em: 20 dez. 2020.

MILANI, C. R. S. *ABC 30 anos*: história e desafios futuros. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, C. R. S. *Brazil's South-South co-operation strategies*: from foreign policy to public policy. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2014. (Occasionnal Paper, 179).

MILANI, C. R. S.; CARVALHO, T. C. O. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 11-35, 2013.

MILANI, C. R. S.; DUARTE, R. S. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. *In*: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (org.) *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 53-82.

MUÑOZ, E. E. Una visión crítica de la Cooperación Sur-Sur: prácticas, actores y narrativas. *In*: LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S.; MUÑOZ, E. E. (org.) *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo em América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2016. p. 229-255.

NETO, O. A. A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 52, p. 43-54, 2016.

NUNES, A. *A nova política externa brasileira*. Brasília, DF: FUNAG, 2017a. (Cadernos de Política Exterior, 6).

NUNES, A. O imperativo da parceria com a África. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, 6 maio 2017b. Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/10-africa/598-o-imperativo-da-parceria-com-a-africa. Acesso em: 20 dez. 2020.

NUNES, A. *Inauguration Speech of the Minister of Foreign Affairs, Aloysio Nunes Ferreira – Itamaraty Palace, March 7, 2017 (remarks as prepared for delivery) [Portuguese]*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2017c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/inauguration-speech-of-the-minister-of-foreign-affairs-aloysio-nunes-ferreira-itamaraty-palace-march-7-2017-remarks-as-prepared-for-delivery-portuguese. Acesso em: 20 dez. 2020.

OLIVEIRA, G. Z. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? In *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

PATRIOTA, A. *IV Reunião Ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA) – Malabo, 24 e 25 de novembro de 2011 – Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/iv-reuniao-ministerial-da-cupula-america-do-sul-africa-asa-malabo-24-de-novembro-de-2011-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota. Acesso em: 20 dez. 2020.

PATRIOTA, A. "Diplomacia não é publicidade". [Entrevista cedida a] Adriana Nicacio. *IstoÉ*, São Paulo, n. 2228, 23 jul. 2013. Disponível em: https://istoe.com.br/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+/. Acesso em: 21 maio 2018.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (org.). *Política externa brasileira*: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PINO, B. A. La cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe: de una época dorada a una fase incierta. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, n. 11, p. 134-170, 2015. Disponível em: http://www.cries.org/?p=3076. Acesso em: 20 dez. 2020.

PUENTE, C. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa*: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília, DF: Funag, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P.; ALMEIDA, R. As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. *In*: RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. (org.) *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 13-49.

ROWLAND, D. *Emerging donors in international development assistance*: a synthesis report. Ottawa: International Development Research Centre, 2008. Disponível em: https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/57509. Acesso em: 20 dez. 2020.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 42-59, 2007.

SCHREIBER, M. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. *BBC News*, Brasília, DF, 21 jan. 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb. Acesso em: 4 jan. 2018.

SEABRA, P. FONSECA, C. (coord.). *O Brasil e os desafios do sistema internacional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 2018.

SERRA, J. *Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores, Brasília, 18 de maio de 2016*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016. Acesso em: 20 dez. 2020.

SILVA, L. I. L. Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional em Brasília. *In*: SILVA, L. I. L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília, DF: Ipri-Funag, 2003. p. 25-46.

SILVA, L. I. L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), Nigéria, 30 de Novembro de 2006. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 99, p. 183-186, 2006.

SILVA, L. I. L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão Solene de Abertura do Encontro Bilateral com o Presidente de Angola, Luanda, 18 de Outubro de 2007. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, DF, n. 101, p. 141-142, 2008.

SILVA, L. I. L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da 13ª Assembleia da União Africana, Sirte, Líbia, 1 de Julho de 2009. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2009.

SOBRE A ABC. *Agência Brasileira de Cooperação*, Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.abc.gov.br/sobreabc/historico. Acesso em: 14 out. 2021.

SPEAK softly and carry a blank cheque. *The Economist*, London, 17 jul. 2010. Disponível em: https://www.economist.com/the-americas/2010/07/15/speak-softly-and-carry-a-blank-cheque. Acesso em: 20 dez. 2020.

SPEKTOR, M. O Brasil precisa aprender a manipular a China. [Entrevista cedida a] Cristian Klein. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 2 jan. 2012. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/468733. Acesso em: 20 dez. 2020.

STOLTE, C. *Brazil in Africa: just another BRICS country seeking resources?*. London: Chatham House, 2012. Disponível em: http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/1112bp_brazilafrica.pdf. Acesso em: 20 fev. 2014.

STUENKEL, O. *Responding to global development challenges*: views from Brazil and India. Bonn: German Development Institute, 2010. (Discussion Paper 11/2010). Disponível em: https://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/responding-to-global-development-challenges-views-from-brazil-and-india/. Acesso em: 10 mar. 2018.

STUENKEL, O. *Institutionalizing South-South cooperation: towards a new paradigm?* [*s. l.*]: High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, 2013. Disponível em: http://www.post2015hlp.org/wp-content/

uploads/2013/05/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf. Acesso em: 28 mar. 2014.

VIEIRA, M. A.; ALDEN, C. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance*, Leiden, v. 17, n. 4, p. 507-528, 2011.

As “novas” e “tradicionais” relações no continente africano: uma análise a partir das trajetórias de Angola e Moçambique

Elga Lessa de Almeida

Introdução

Desde a independência, muitos países africanos mantiveram-se na órbita de influência de suas antigas metrópoles europeias, seja pela manutenção de um intenso comércio, pela forte presença de projetos de cooperação – que, muitas vezes, para serem celebrados impuseram condicionalidades políticas e econômicas aos países – ou mesmo, de forma mais direta, pelo atrelamento das suas moedas às economias dos países europeus, como no caso de algumas ex-colônias francesas até recentemente. Essas relações “privilegiadas” — muitas vezes sob pretexto de promover o desenvolvimento – criaram mais dependência e fizeram os governos africanos buscar alternativas por meio de novos parceiros, o que tem reconfigurado sobretudo as relações econômicas no continente nas últimas décadas.

O crescimento econômico mundial na entrada do século XXI fez emergir uma nova corrida por recursos, na qual o continente africano teve papel destacado como a “última fronteira” para a expansão do capital, corroborando a intenção de governos africanos de atrair novos parceiros. A ideia de “última fronteira” deve ser entendida principalmente pela expansão empreendida pela China, potência econômica em ascensão, e pelos países de renda média, que tiveram

suas economias fortalecidas nessa conjuntura. Diferentes estratégias foram utilizadas por esses países para aumentar sua presença na região, como a realização de investimentos diretos e concessão de empréstimos combinados, muitas vezes, com o aumento de projetos de cooperação para o desenvolvimento a partir de um discurso diferenciado dentro dos marcos das relações Sul-Sul.

Apesar de a China ser o grande diferencial das relações no continente, o Brasil também buscou aumentar sua presença, sobretudo nos países de língua oficial portuguesa, o que resultou na intensificação das trocas comerciais, na participação de empresas brasileiras em grandes investimentos do setor de infraestrutura e mineração e no aumento sem precedentes de projetos de cooperação entre os países. O continente africano se tornou uma importante agenda da política externa brasileira, enquanto o Brasil passou a ser visto pelos africanos como importante parceiro, apontando para uma perspectiva de aprofundamento das relações. No entanto, essa perspectiva acabou frustrada com a saída do Partido dos Trabalhadores do poder em 2016, observando-se uma mudança da política externa brasileira a partir da qual a agenda africana passou a ocupar um lugar de menor importância para a inserção internacional do país.

Ao observar as reconfigurações das relações no continente africano neste início de século, questiona-se se a maior presença de novos parceiros tem colaborado para a dinamização econômica dos países da região. É certo que cada país tem suas particularidades, das quais decorrem potencialidades e limites para o desenvolvimento; no entanto, a expectativa de que a presença de novos países parceiros em um contexto de crescimento econômico mundial pudesse alavancar a economia do continente permeou as primeiras décadas e só foi refreada pela recente desaceleração da economia mundial agravada pela pandemia de covid-19. A partir da trajetória de dois países – Angola e Moçambique —, o presente artigo busca apresentar como essas "novas" relações vêm se configurando no continente, evidenciando, em especial, a participação brasileira nessa conjuntura.

Trajetórias diferentes, problemas comuns: novas relações, novas dependências?

Os países africanos seguiram diferentes trajetórias no pós-independência, que responderam à conjuntura da Guerra Fria e a fatores da dinâmica doméstica dos países. Com a necessidade de criar zonas de influência pelo mundo, as grandes potências da época apoiaram diferentes grupos na disputa pelo poder político, os quais, acirrados pelas diferenças étnicas, criaram grande instabilidade política no continente, situação que perdurou por mais de duas décadas em muitos países.

Com a estabilização política em grande parte do continente no final da década de 1990, os países começaram a se voltar à reestruturação de suas economias e à necessidade de atrair investimentos. Altamente endividados e com importante parcela da população em situação de pobreza, os países africanos recorreram às organizações financeiras internacionais para reestruturar suas dívidas, no entanto, somente com a virada do século o crescimento econômico mundial tornou possível o "renascimento africano".

Países que possuíam recursos naturais experimentaram um crescimento sem precedentes no Produto Interno Bruto (PIB), puxado sobretudo pela demanda chinesa por *commodities*. Cientes da dependência do preço internacional desses recursos e de suas oscilações, muitos governos tentaram dinamizar suas economias, investindo em projetos no setor agrícola e na industrialização que, entretanto, não produziram o resultado esperado. A crise econômica de 2008 e a desaceleração da economia mundial acabou por retrair a economia dos países, evidenciando que muitos problemas conjunturais e estruturais precisariam ser superados para que uma menor dependência econômica fosse possível.

Angola e Moçambique exemplificam essa trajetória – comum a muitos países do continente – de forma bem diferente. A presença de petróleo em território angolano é marca diferencial da realidade entre os países, tendo influenciado na extensão da guerra civil e, por

outro lado, na capacidade de realização de investimentos na reconstrução do país. De forma diferente, Moçambique encerrou sua guerra civil uma década antes, mas, apesar do início recente de exploração de novos recursos, a dependência de ajuda internacional tem caracterizado suas relações. A partir da trajetória dos dois países, a seguir apresentadas, ficará evidente como as "novas" e "tradicionais" relações têm se configurado no continente, mudando de dinâmica, mas mantendo inalteradas as estruturas dos países.

Angola: um país de riquezas e desigualdades

Considerada uma das principais lideranças da África austral, Angola possui uma extensão territorial de 1.246.700 km^2, fazendo fronteira com a República do Congo, a República Democrática do Congo, a Zâmbia, a Namíbia e o oceano Atlântico. Nos primeiros dois séculos de ocupação portuguesa, o comércio de seres humanos foi a principal fonte de recursos explorada pelos portugueses, e essa região (arredores da bacia do Congo) ficou conhecida como grande exportadora de "gente" no período do comércio de escravos, tendo fundamental participação de brasileiros nesse comércio. Com o fim do comércio de escravos (1836), foi necessário desenvolver outra fonte de receitas que substituísse essa perda de recursos. Os colonizadores portugueses passaram então a expandir seu território com o objetivo de aumentar a incidência da cobrança de impostos sobre a população africana e de taxas aduaneiras nos portos angolanos. À medida que expandiam a soberania portuguesa, os colonos começavam a explorar os recursos naturais recém-descobertos e a produção agrícola de café, algodão e cana de açúcar. (WHEELER; PÉLISSIER, 2013) Nas últimas décadas do século XIX, a produção de café em Angola já havia se desenvolvido e, no pós-Segunda Guerra, a produção cafeeira do país ocupava a terceira ou quarta posição em nível mundial, concorrendo com o café brasileiro no mercado internacional, juntamente com a produção da Costa do Marfim, Uganda

e outros países. Também no período do pós-guerra, a descoberta de reservas de petróleo ao norte e de jazidas de ferro ao sul possibilitaram, junto com o café, um crescimento econômico sem precedentes em Angola. Esse crescimento se deu às expensas da mão de obra barata dos angolanos – muitas vezes submetida a trabalhos forçados, ainda que o estatuto do indigenato procurasse proteger os africanos de abusos – e da expropriação de suas terras, que dava lugar a novos colonos, oriundos de uma migração portuguesa em massa atraída pela prosperidade angolana.

É importante ressaltar que, na última fase de expansão/consolidação da colonização portuguesa sobre o território angolano, muitos investimentos foram feitos pelo governo português. Esses investimentos em muito refletiam a maior adesão ao ideário da construção do império português e, ao mesmo tempo, a necessidade de combater os movimentos nacionalistas que se desenvolviam entre os angolanos. Entretanto, a exploração portuguesa sobre o trabalho angolano e a manutenção das péssimas condições de vida foram motivadoras para a luta nacionalista que se iniciou em 1961 e perdurou até 1975, quando Angola conquistou sua independência.

O que se seguiu foi uma guerra civil entre os diferentes grupos que se organizaram na luta armada pela independência, destacando-se o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita). Todos esses grupos refletiam, em alguma medida, a divisão étnica que recortava o país, mas sobretudo refletiam a divisão bipolar do mundo imposta pela Guerra Fria. Assim, o MPLA, que era composto por lideranças que em grande parte foram formadas pelo Partido Comunista Português, teve grande apoio da União Soviética, Cuba e, nos momentos iniciais, da China; por outro lado, a Unita era apoiada pela África do Sul e Estados Unidos, assim como a FNLA.

Ao conquistar a capital Luanda e as cidades mais importantes do país, principalmente na região costeira, dominar importantes reservas

de petróleo e trabalhar em frentes no exterior, o MPLA conseguiu o reconhecimento de grande parte da comunidade internacional como grupo legítimo a assumir o poder desde os últimos momentos da luta de libertação. Em novembro de 1975, Agostinho Neto tornou-se o primeiro presidente de Angola, ficando no poder até 1979, ano de sua morte, quando a presidência foi assumida por José Eduardo dos Santos, que permaneceu no cargo por mais de 35 anos.

Ao assumir o poder, o MPLA implementa uma política marxista-leninista de centralização administrativa e nacionalização da maior parte dos setores econômicos. Essa política começou a ser reorientada em 1985, no segundo congresso do partido – agora chamado de MPLA-Partido do Trabalho –, em razão da insatisfação das classes emergentes e do fraco desempenho econômico, do qual decorria a pauperização das condições de vida da população angolana. As reformas continuam em 1990, com o abandono formal do marxismo-leninismo, do sistema de partido único e da referência ao "Partido do Trabalho", bem como com a aceleração da liberalização econômica. (HODGES, 2003)

Mesmo após a queda do Muro de Berlim e, portanto, da perda de apoio das grandes potências da Guerra Fria no fornecimento de combustível e armas, a guerra civil se estendeu até os acordos de paz assinados em 2002, após a morte de Jonas Savimbi, chefe da Unita, pelas forças do MPLA. O prolongamento do estado de guerra de 1961 a 2002 desarticulou alguns setores da economia, sobretudo a produção agrícola e a indústria, que desde a saída dos colonos portugueses experimentavam dificuldades de acesso a insumos, manutenção de maquinário, mão de obra especializada e escoamento da produção. Entretanto, dois setores da economia se destacaram no período do pós-independência pelo papel que exerceram no conflito entre o MPLA e a Unita: o setor petroleiro e diamantífero. (HODGES, 2003; WHEELER; PÉLISSIER, 2013)

A exploração de petróleo e de diamantes já ocorria no período colonial. O início da produção comercial de hidrocarbonetos é registrado no Vale do Kwanza em 1959 e de diamantes a partir de 1917,

no distrito de Lunda, quando a Companhia de Diamantes de Angola (Diamang) é criada. Tanto na exploração de hidrocarbonetos como na de diamantes, a presença de capital internacional sempre se fez presente de forma decisiva, tendo em vista a incapacidade portuguesa para realizar grandes investimentos. (HODGES, 2003; LONDA, 2015)

Com a independência de Angola em 1975, o governo reivindicou os direitos sobre os depósitos dos hidrocarbonetos e criou a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol) em 1976, alterando a dinâmica da indústria petrolífera no país. Apesar de ser a concessionária exclusiva dos recursos dos hidrocarbonetos, a Sonangol não estava habilitada a exercer a exploração, motivo pelo qual muitas concessões foram feitas a empresas estrangeiras por meio de dois tipos de acordos: concessões por *joint venture* para blocos já em produção antes da independência e acordo de partilha de produção para os novos blocos a serem licitados. Nota-se que a nacionalização dos recursos naturais em Angola não implicou na estatização da produção, o que, em grande parte, é atribuído à necessidade de não interromper a produção para financiar a guerra civil que se iniciava no país. (FERREIRA, 2005; HODGES, 2003; LONDA, 2015)

Durante a guerra, a localização da indústria petrolífera ao longo do litoral (sobretudo no enclave de Cabinda) e, portanto, fora do alcance das forças rebeldes da Unita, possibilitou a continuidade das operações. Embora a guerra recrudescesse, Angola experimentou o crescimento da sua produção petrolífera de 136 milhares de barris por dia, em 1980, para 740 milhares de barris por dia, em 2001. (HODGES, 2003) À medida que foram sendo descobertas novas reservas de petróleo, concursos internacionais dos blocos de exploração dinamizaram a produção com a presença de grandes empresas multinacionais do setor, inclusive a Petrobras, como associada ou operadora da exploração em zonas terrestres e em águas rasas, profundas e ultraprofundas. (LONDA, 2015) A descoberta do campo Girassol em águas profundas, com início da produção em 2001, permitiu que Angola ascendesse do status de produtor médio de petróleo para grande produtor, figurando entre

os 20 maiores produtores do mundo. Esse aumento da produção angolana de petróleo permitiu que, ao longo da década de 1990, o MPLA reunisse condições para maiores ofensivas contra a Unita, até sua rendição no início deste século.

A importância do petróleo e, portanto, da Sonangol não se limita à obtenção de recursos por meio de tributação, mas se refere também ao sistema de financiamento do Estado através da contratação e amortização de empréstimos garantidos com petróleo, considerando a baixa credibilidade financeira do governo de Angola no mercado internacional. Segundo Hodges (2003), em 2000, a dívida garantida pelo petróleo perfazia cerca de 5 bilhões de dólares, o equivalente a 47% do total da dívida externa. Esse tipo de operação financeira tem sido contestada pela falta de transparência que a envolve, uma vez que uma parte dos impostos devidos pela Sonangol não é paga ao tesouro angolano e, portanto, não é registrada no orçamento, para amortização de empréstimo em nome do Estado.

A centralidade e a dependência da produção petrolífera têm colocado a Sonangol em posição estratégica na economia angolana. A empresa estatal também buscou garantir uma importante parcela do mercado de serviços da indústria petrolífera – setor financeiro, de refino e transporte e distribuição – e não vinculados à indústria de petróleo – setor de saúde, telecomunicações, imobiliário e transporte aéreo –, criando várias subsidiárias que têm atuado em parceria com empresas estrangeiras. Seguindo a lógica de financiamento estatal, a promoção de setores importantes, como a indústria, tem ocorrido por meio do financiamento da Sonangol, a exemplo do mais recente empreendimento: Polo de Desenvolvimento Industrial de Viana, localizado nas proximidades de Luanda. Essa estratégia de diversificação dos investimentos da empresa, no entanto, tem sido objeto de muitas críticas, por se considerar que ela, além de insuficiente para dinamizar a economia angolana, acaba por desviar investimentos no desenvolvimento tecnológico da empresa e do próprio setor, como a construção de novas refinarias que aumentariam o valor agregado do petróleo exportado.

A dinâmica da exploração diamantífera, por sua vez, seguiu um caminho diferente. A região onde estão situadas as principais jazidas de diamantes sempre foi alvo de disputa entre os grupos em guerra. No final dos anos 1980, a Unita detinha o controle de várias zonas diamantíferas. A partir dos anos 1990, quando África do Sul e Estados Unidos abandonaram seu apoio por pressão internacional, a exploração de diamantes passou a ser a principal fonte do grupo para financiar os gastos com a guerra. Hodges (2003) aponta que, no auge da exploração diamantífera, entre 1994 e 1997, a Unita comercializou, em média, 600 milhões de dólares em diamantes por ano. Em 1998, a Organização das Nações Unidas impôs uma interdição internacional à compra de diamantes da Unita para tentar impedir o acesso a recursos que sustentavam a guerra, o que provocou uma queda na obtenção de recursos, mas não impediu a venda ilícita de diamantes.

O setor de exploração diamantífera passou por algumas reestruturações ao longo da guerra. Um marco da indústria de diamantes no país é a criação, em 1917, da Diamang, a maior empresa do império português na África nas últimas décadas do domínio imperial. Após a independência, a maior parte das ações da Diamang passou para o governo angolano, que fundou, em 1981, uma nova empresa inteiramente estatal: a Empresa de Diamantes de Angola (Endiama), extinguindo a Diamang em 1988.

No final da década de 1990, quando a Unita é expulsa das principais zonas diamantíferas pelo MPLA, a forma de exploração e comercialização já era bastante diferente do início das atividades da Endiama, quando a extração legal de diamantes era realizada por grandes empresas mineiras em parceria com a empresa estatal, que era responsável por toda comercialização. (HODGES, 2003) Com a Lei nº 30/1991, a exploração e a comercialização de diamantes fora das zonas de concessão foram legalizadas, bem como foi permitida a comercialização de diamantes por agências licenciadas em operações em moeda estrangeira. Entretanto, a intenção inicial de canalizar o comércio informal – resultante sobretudo da produção de garimpeiros independentes – para o circuito oficial possibilitou que

diamantes da Unita fossem legalizados, constituindo uma evidente fonte de corrupção.

A concessão de licenças mineiras para exploração de diamantes por método artesanal também começou a ser feita pelo governo (resguardados os direitos de exploração industrial à Endiama), com a Lei nº 16/1994. A intenção era conceder licenças a indivíduos residentes na zona a ser explorada, mas as licenças passaram a ser distribuídas entre altos funcionários do governo e altas patentes das Forças Armadas e seus familiares, indicando um sistema de recompensa pela lealdade ao longo do conflito. (HODGES, 2003) A continuidade da falta de controle sobre a determinação de origem e a comercialização de diamantes forçou o governo angolano a empreender uma reforma na sua indústria diamantífera, retirando da Endiama a competência para comercializar diamantes e a passando para uma nova empresa estatal, a Sociedade de Comercialização de Diamantes de Angola (Sodiam). Apesar de o contrabando ainda existir, hoje os diamantes estão entre os produtos de maior relevância nas exportações angolanas, juntamente com o petróleo.

Desde o reconhecimento da independência de Angola, a presença brasileira no país pode ser considerada bastante significativa, ainda considerando as limitações à circulação de pessoas e mercadorias impostas pela guerra civil, que somente teve termo em 2002. As empresas brasileiras começaram a se estabelecer no país já na década de 1980, quando os primeiros contratos com as empresas brasileiras do setor de infraestrutura começaram a ser celebrados pelo governo angolano. Empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Queiroz Galvão solidificaram sua presença no país, tendo sido responsáveis por grandes obras de infraestrutura, como hidrelétricas, estradas e sistema de abastecimento de água. (CAMPOS, 2009) Na esteira das grandes empresas de infraestrutura, empresas brasileiras de menor capital começaram a investir no setor de serviços, sobretudo em negócios nas áreas de alimentação e informática, compondo uma importante comunidade brasileira no país. No entanto, limites estruturais da economia dos

dois países têm impedido o incremento dessas relações, mesmo diante da grande vantagem representada pelo compartilhamento de uma língua comum.

Caracterizada como uma economia altamente dependente dos recursos oriundos do petróleo, Angola tem sofrido reveses decorrentes da oscilação do preço dessa *commodity* no mercado internacional. Segundo o Observatory of Economic Complexity (2021), em 2018 o petróleo cru correspondia a 86,6% das exportações do país, seguido por 6,08% de diamantes e 4,03% de gás. Do total de exportações realizadas por Angola, 54,9% foram destinadas à China, 9,46% à Índia – o segundo maior importador – e apenas 0,82% – correspondente ao montante de US$ 338 milhões – ao Brasil, parceiro de menor relevância.

É interessante registrar que a aparente dependência do petróleo vinculada ao mercado chinês tem origem em uma dívida contraída com a China em 2002. Com a morte do líder opositor Jonas Savimbi e assinatura do acordo de paz que pôs fim a 27 anos de guerra civil, foi convocada uma cúpula com o objetivo de levantar ajuda de países doadores para a reconstrução do país. A iniciativa foi inviabilizada pela ausência dos países ocidentais, e o governo do então presidente Eduardo dos Santos recorreu à China, contraindo obrigações contratuais vinculadas a uma conta-petróleo de cerca de US$ 2 bilhões para realização de obras de infraestrutura a serem executadas por empresas chinesas. Estima-se que, atualmente, a dívida angolana com os chineses chegue a US$ 23 bilhões e que, somada aos outros credores, comprometa aproximadamente 60% do orçamento do Estado.

Do lado das importações, no entanto, as relações com o Brasil se tornaram um pouco mais relevantes percentualmente, ocupando a oitava posição, com 3,4% do mercado de Angola, que tem como principais parceiros a China (15,6%) e Portugal (13,6%), segundo dados de 2018. Os produtos brasileiros importados por Angola compõem um portfólio variado, predominando produtos do agronegócio, como açúcar bruto (22,5%), carne de aves (16,8%) e carne de

porco (6,33%), totalizando o volume de US$ 492 milhões. De modo geral, os nichos de mercado de produtos manufaturados são dominados por europeus – sobretudo Portugal – no setor da indústria alimentícia e higiene, e China no setor de eletrônicos e vestuário.

O início deste século foi marcado por um importante crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Nesse contexto, Angola teve curva de crescimento do PIB de 2000 a 2014 (com registro de queda apenas em 2009), quando registrou seu maior PIB, de US$ 145 bilhões. (THE WORLD BANK, 2020) Esse crescimento, no entanto, não tem se sustentado ante as variações do preço internacional do petróleo. Os efeitos da crise do petróleo evidenciaram problemas graves na economia – como a falta de reservas em dólar e problemas no sistema financeiro e bancário – e no sistema político angolano, quando os escândalos de corrupção envolvendo a família do presidente José Eduardo dos Santos, no poder por 38 anos, ressaltaram o déficit democrático existente no país. Em uma tentativa de dinamizar a economia diante da crise do petróleo, o governo estimulou uma série de investimentos na área do agronegócio, pesca e exploração de gás, mas estes ainda não foram capazes de produzir impacto no PIB nacional. No entanto, apesar de os discursos oficiais afirmarem a necessidade de dinamização da economia, sobretudo na área agrícola, críticos apontam a falta de correspondência entre esses discursos e o orçamento do Estado para investimento nessas áreas.

A saída do presidente Eduardo dos Santos do poder (1979-2017) e a eleição do atual presidente João Lourenço trouxe novas perspectivas para o país. Certas medidas do novo governo têm apontado não apenas para uma tentativa de dinamização e abertura econômica – o que tem gerado maior confiança dos investidores internacionais – como para uma maior abertura democrática do país, contando com apoio de setores importantes do partido hegemônico, o MPLA. Por outro lado, outras medidas, como a flexibilização do câmbio e a decorrente desvalorização da moeda, têm contado com pouco apoio popular em razão da depreciação do poder de compra

dos angolanos e, portanto, do acirramento da pobreza nas camadas mais vulneráveis.

Essas medidas apontam para um momento de tentativa de transformar o país cuja efetivação encontra uma série de barreiras e depende do crescimento da economia em escala global. Algumas dessa medidas contemplam questões levantadas pelo empresariado brasileiro local, como a mudança da lei de investimentos, que deixou de exigir a associação entre empresas estrangeiras e angolanas para realização de investimentos no país. No entanto, duas questões ainda são problemáticas para a dinamização das relações: a estrutura fundiária e o sistema bancário. Apesar das pressões dos organismos financeiros internacionais, a propriedade da terra continua sob controle estatal, de modo que a realização de investimentos depende de uma complexa negociação com o governo angolano para a concessão de uso da terra, concessão esta que pode chegar, em média, a 40 anos.

No entanto, talvez a questão mais problemática seja o funcionamento do sistema bancário no país. De um período de intensa circulação de dólar no início deste século à restrição das reservas cambiais, as transações financeiras entre Angola e outros países têm sido dificultadas pela baixa quantidade de dólar e pela saída dos correspondentes bancários do país. A denúncia do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos de que empresas instaladas em Angola financiariam atividades terroristas do grupo Hezbollah resultou na suspensão de operações diretas de compra e venda de dólar em 2015 e, portanto, na saída de todos os correspondentes bancários estrangeiros, com exceção de Portugal. A existência de bancos portugueses é o que tem evitado crises de desabastecimento de produtos importados, tendo em vista que os contratos são firmados para pagamento em euros e pagos por meio de Portugal. Nesse contexto, para empresários instalados no país, esses problemas têm gerado transtornos para a realização de transferências internacionais, que dependem de autorização do Banco Nacional de Angola e podem resultar em demora por vezes superior a um ano para a repatriação de lucros.

Em que pese a riqueza em recursos naturais, Angola ainda apresenta índices de desenvolvimento que revelam o estado de pobreza de sua população. Com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,581 (147ª posição), uma das maiores taxas de mortalidade infantil do mundo (83 mortes por 1 mil crianças nascidas em 2016), analfabetismo de cerca de 25% da população e expectativa de vida na casa dos 61 anos, fica evidente que a riqueza gerada pelos recursos naturais não tem sido distribuída entre a população angolana. A conhecida "maldição dos recursos naturais" é bem exemplificada no caso de Angola: a riqueza em recursos naturais não se reverte em bem-estar da sua população; ao contrário, a existência de recursos naturais cobiçados no mercado internacional torna a economia de países como Angola vulneráveis à exploração de grandes empresas multinacionais e, sobretudo, à variação do preço internacional das *commodities*.

Moçambique: de laboratório da cooperação internacional a terra de novas oportunidades

Localizado na África austral, Moçambique tem uma área total de 799.380 km^2 e faz fronteira com Tanzânia, Zâmbia, Malawi, Zimbabwe, África do Sul, Suazilândia e, a leste, com o oceano Índico. Segundo o Anuário Estatístico de Moçambique de 2019, o país possui uma população de 29.318.301 habitantes, distribuída espacialmente em zonas rurais e urbanas (66% e 34%, respectivamente). (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2020) A origem étnica predominante remonta à chegada do povo bantu ao norte, mas contando também com uma importante presença árabe. Apesar de a língua oficial ser o português, línguas nativas – macua, tsonga e sena – predominam em algumas regiões.

Mesmo tendo experimentado um momento importante de crescimento econômico no início do século (com percentuais que chegaram a mais de 8% do PIB), os indicadores sociais ainda chamam

atenção da comunidade internacional para o nível de pobreza existente em Moçambique. O país ainda tem o nono pior IDH do mundo, taxa de mortalidade infantil de 66,3 para cada 1 mil nascidos vivos e taxa de analfabetismo de 39%. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 2019)

Apesar de Moçambique compartilhar trajetórias semelhantes com vários países do continente, características observadas desde o período colonial evidenciam particularidades de sua inserção na economia mundial. Da passagem de um país de organização tribal ao jugo colonial português transcorreram guerras de conquista que desarticularam as sociedades existentes e reconfiguraram a política, a economia e mesmo a geografia moçambicana e de todo o continente. No caso moçambicano, o período de domínio português, que se estendeu da primeira metade do século XIX até 1975, marcou a inserção do país no mundo capitalista global como fornecedor de produtos agrícolas – principalmente algodão e açúcar – e, especialmente, de mão de obra forçada para trabalho nas minas da África do Sul e Rodésia, atual Zimbabwe. (FRANCISCO, 2003; MOSCA, 2005; M'BOKOLO, 2011)

Mesmo com o considerável crescimento econômico para os padrões africanos nas últimas décadas do período colonial, ocasionado pelo aumento da imigração de portugueses que dinamizaram o mercado interno e criaram pequenas atividades industriais (indústria alimentar, têxtil e de construção), a economia colonial foi marcada pela marginalização da maioria da força de trabalho dos benefícios desse crescimento. Além da exploração de recursos em benefício da metrópole, satisfazer as necessidades das famílias portuguesas em Moçambique foi a preocupação principal da estratégia econômica do governo colonial, configurando esse núcleo populacional como elite detentora do capital "nacional". (FRANCISCO, 2003) A elite genuinamente moçambicana, excluída e humilhada pelo regime colonial, formada pelas autoridades gentílicas, régulos e, principalmente, moçambicanos assimilados, que possuíam formação escolar ou profissional que permitia algum destaque social,

formou o núcleo que criou o movimento nacionalista que lutaria pela independência.

Dessa forma, ressalta Francisco (2003, p. 153), ao invés da libertação por meio de um processo gradual,

> [...] a recusa do regime português em conceder a autodeterminação a Moçambique, no início da década de 1960, criou condições para a emergência de uma força política e militar como a Frelimo, apostada em destruir o sistema colonial e romper com o próprio sistema capitalista.

Com a conquista da independência e a ascensão da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) ao poder, instalou-se um "regime de partido único, autoritário, com perfil ideológico que combinava elementos populistas e esquerda radical" (MOSCA, 2005, p. 137), apesar do discurso do partido projetar o estabelecimento do poder popular implicado em uma democracia profunda e real, que afirmava a independência e o fim da exploração. Na esteira desse projeto, reforçou-se a necessidade de afirmar uma vontade coletiva nacional-popular, tarefa a ser empreendida pela criação de um "homem novo", que passaria por um processo de reeducação em campos de trabalho ou machambas, onde aprenderia a superar as antigas lealdades (étnicas, religiosas, de classe, de raça, regionais), passaria por cursos intensivos de "marxismo-leninismo" e desenvolveria um comportamento moral inatacável. (THOMAZ, 2007)

Ao herdar uma economia desarticulada espacial e setorialmente, cujos sistemas – o externo, voltado para a exportação, e o local, pré-capitalista – não se integravam, a Frelimo optou por centralizar as decisões, priorizando aspectos políticos em detrimento de econômicos. Nesse sentido, uma série de medidas adotadas espelhava essa centralização no "partido-Estado": comercialização dos excedentes pelas lojas do movimento de libertação – configurando um padrão de acumulação centrado na Frelimo, que acabava por reprimir o surgimento de iniciativas privadas –, coletivização

das formas de produção por meio da criação de aldeias comunais e cooperativas, e nacionalização dos principais setores econômicos – bancos, indústria e outros setores estratégicos. (MOSCA, 2005)

A partir do governo da Frelimo, o Estado passou a ser o protagonista exclusivo no setor econômico, definindo os bens e as formas de produção, o modo de distribuição, o controle de recursos, a nomeação dos responsáveis pelas empresas estatais e a fiscalização do cumprimento de metas. Na esteira dessa centralização, o pertencimento a uma organização da Frelimo criou uma diferenciação importante na sociedade moçambicana e definiu a formação de uma elite a partir do acesso ao poder, recursos e informações privilegiadas. Assim, uma nova elite se formou em torno do aparelho político (partido Frelimo) e burocrático (administração pública). (FRANCISCO, 2003)

O projeto da Frelimo, no entanto, sofreu uma série de reveses que iam além da sua incapacidade de suprir as necessidades dos setores econômicos e sociais. Com a radicalização das posições políticas no III Congresso da Frelimo, em 1977, Moçambique se tornou palco de uma longa guerra civil entre a Frelimo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), movimento opositor de caráter anticomunista, apoiado pela África do Sul e pela Rodésia, espelhando, portanto, as tensões entre Leste e Oeste da época. Ademais, um prolongado período de seca no país, no início da década de 1980, agravou a situação de vulnerabilidade em que vivia a população da zona rural. Do conjunto desses fatores decorreu, além do colapso social e econômico que resultou na classificação do país como um dos menos desenvolvidos do mundo, no crescente endividamento externo. Os empréstimos eram utilizados para o pagamento de juros e amortizações e para o financiamento da importação de bens de consumo, óleo e bens alimentares, pouco restando para investimentos. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994)

O fracasso do projeto socialista levado a termo pela Frelimo levou à revisão da estratégia econômica implantada na década anterior, configurada nas propostas de mudanças apresentadas no

IV Congresso do partido, em 1983. Nesse congresso, decidiu-se por dar maior abertura à iniciativa privada, pela descentralização da economia e pela priorização da agricultura de pequena escala e do setor familiar, o que possibilitou o reescalonamento do serviço da dívida, a adesão do país ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Banco Mundial e à Convenção de Lomé e, sobretudo, o recebimento de ajuda emergencial do Ocidente. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; FRANCISCO, 2003; OPPENHEIMER, 2006; PAIVA, 2000) Assim, ao final da década de 1980, outro projeto toma curso e entra em confluência com o projeto socialista ainda em vigor. O reconhecimento do mercado e a abertura da economia ao capital estrangeiro exigiram do projeto vigente algumas medidas de estabilização política e econômica, motivo pelo qual foi autorizada a criação de novos partidos políticos pela nova Constituição de 1990. Isso possibilitou a assinatura do acordo de paz que pôs fim à guerra civil em 1992, com a incorporação do principal movimento opositor, a Renamo, ao sistema político.

Segundo Joseph Hanlon (1991), o caso de Moçambique é especial porque o país foi forçado a aceitar ajuda externa, principalmente em razão da desestabilização provocada por outros países que apoiavam a ação da Renamo. Os problemas estruturais e decorrentes de desastres naturais foram incisivamente agravados pela guerra civil, apoiada por alguns países ocidentais que não desejavam a continuidade do projeto socialista na região. Antes das mudanças empreendidas em 1983, Moçambique já recebia ajuda externa dos países parceiros na luta por independência, como Itália, Suécia e países do bloco socialista. Essa ajuda traduzia-se principalmente no envio de moçambicanos para formação escolar em Cuba e na República Democrática Alemã; no envio de profissionais a Moçambique para estruturação do quadro governamental (professores, médicos, agrônomos e outros técnicos); no envio de trabalhadores moçambicanos para a Alemanha Democrática; e no fornecimento de derivados de óleo oriundos principalmente da então União Soviética (URSS). Com o desmonte

do bloco socialista, os profissionais soviéticos, alemães orientais e de outros países do bloco retornaram a seus países, deixando graves lacunas na prestação de algumas atividades governamentais. Aos poucos cooperantes que decidiram permanecer no país, coube ao governo de Moçambique o pagamento de salário de nível internacional e em moeda estrangeira. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; HANLON, 1991) Por óbvio, a motivação para a ajuda externa em Moçambique neste período gravitou em torno de uma conjuntura internacional que espelhava o conflito Leste-Oeste: para a URSS, o país africano era um dos seus aliados no Terceiro Mundo, e a ajuda tornaria possível o processo de transformação socialista; mas, para o Ocidente, a ajuda objetivava limitar a influência da URSS.

Com a abertura proposta no IV Congresso, Moçambique passou a receber diversas formas de cooperação internacional que tornaram o país uma espécie de "laboratório", e as repercussões dessa cooperação são sentidas até hoje. Em uma primeira fase da cooperação internacional ocidental, a atuação de organizações não governamentais (ONGs) e a criação de estruturas paralelas deram o tom da forma como a ajuda alimentar de emergência foi prestada. Segundo Abrahamsson e Nilsson (1994), a abertura da economia ao mercado foi a condição para o ingresso da ajuda alimentar internacional do Ocidente, principalmente a ajuda dos Estados Unidos, cujo interesse político era mais o afastamento dos ideais socialistas do que o reforço de estruturas capazes de combater emergências. Por meio da ONG Cooperative for American Remittances to Europe (CARE), iniciou-se a ajuda alimentar emergencial norte-americana, com o fornecimento de alimentos, juntamente com a ajuda das Nações Unidas, contando ainda com a importante ajuda sueca para a logística da distribuição das doações. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994)

Apesar do aumento da ajuda, os objetivos de redução da fome pareciam quase inatingíveis, considerando os problemas de desvios de alimentos e corrupção, a insuficiente transferência de

conhecimentos, a escassez de informação sobre a eficiência e efetividade da ajuda, o orçamento restrito para custos operacionais do governo moçambicano, os diferentes critérios por parte de doadores para a prestação de contas e a assistência técnica pouco eficaz. Ademais, os problemas gerados pela ajuda alimentar a longo prazo eram desconsiderados pelos doadores, tal como a criação de concorrência para a produção alimentar local e a consequente retroalimentação da dependência de ajuda e a criação de um mercado informal decorrente da incapacidade das autoridades locais em controlar a distribuição de alimentos, além da perda progressiva de soberania sobre essas questões. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994; MOSCA, 2005) Abrahamsson e Nilsson (1994) e Hanlon (1991) ainda destacam a importante relação entre a ajuda emergencial alimentar e a política agrícola dos países doadores. Além da concorrência aos produtos locais, a prestação de ajuda por meio da oferta de bens alimentares permitia subvencionar, por meio da cooperação, a produção agrícola dos países doadores.

> O fato de os doadores terem preferido fornecer os excedentes da sua própria produção como apoio de emergência, fez com que eles, com a ajuda do seu orçamento para a cooperação internacional, tenham podido financiar parte das suas próprias subvenções agrícolas. Se, com as verbas existentes, se tivessem feito compras livremente no mercado mundial, em vez de utilizar os canais de fornecimento da preferência dos doadores, Moçambique teria tido muito mais bens alimentares. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994, p. 123)

Paralelamente à ajuda alimentar de emergência, a elaboração do Plano de Reabilitação Econômica (PRE), em 1987, aumentou a cooperação financeira por meio de empréstimos com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, condicionados à execução de medidas de liberalização da economia, como redução do controle estatal, liberalização de preços, redução dos gastos públicos etc.

Essas medidas de reajustamento resultaram em cortes substanciais em áreas sociais como educação e saúde, enquanto aumentavam os gastos com segurança e defesa em razão da guerra civil, agravando a situação social de grande parte da população. Para reduzir os efeitos sociais danosos dessas medidas, em 1990 foi elaborado um novo Plano de Reabilitação Econômica e Social, que manteve inalterados os objetivos econômicos, mas passou a incluir a luta contra a pobreza entre seus objetivos. A partir desse plano, a ajuda pública ao desenvolvimento passou a financiar quase por completo o déficit orçamental moçambicano, influenciando o conteúdo do projeto econômico que entrava em curso e o ritmo de sua realização. No entanto, desse plano não resultou o crescimento esperado, mas, ao contrário, observaram-se efeitos perversos, como a diminuição da capacidade operacional do Estado e uma rápida diferenciação e segmentação social, relegando grande parte da população a condições de pobreza absoluta. (OPPENHEIMER, 2006)

A precarização da situação social do país aumentou consideravelmente o número de projetos de cooperação executados por organizações não governamentais financiadas por seus Estados de origem, e essa presença se intensificou com a celebração do acordo de paz que encerrou a guerra civil no país. Assim como na ajuda alimentar emergencial, quando muitos Estados prestaram ajuda por meio de ONGs, a cooperação internacional utilizou essas organizações para executar projetos principalmente na área educacional e de saúde. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994) Estima-se que o número de ONGs atuando no país aumentou de 7, em 1980, para 70 em 1985, e 180 em 1990. (HANLON, 1991) Entretanto, como argumenta Hanlon (1991), grande parte da ajuda prestada por meio dessas organizações não foi solicitada, e tal ajuda não se voltava a áreas consideradas prioritárias pelo governo moçambicano. Assim, a descoordenação na execução desses projetos levou à necessidade de cada vez mais enquadrá-los no planejamento nacional, o que exigiu o envolvimento e a negociação direta com os países doadores, resultando em mudanças nas diretrizes da cooperação,

sobretudo a bilateral, que passou a integrar (e definir) os programas estabelecidos nos planos governamentais.

A despeito das diversas formas de ajuda, as medidas econômicas planejadas a partir do PRE, condicionadas pela cooperação financeira, não foram capazes de reconstruir a estrutura produtiva do país e, consequentemente, reduziram a capacidade do Estado moçambicano de adimplir seus compromissos internacionais. Nesse sentido, a tendência de aumento do apoio à importação e ao financiamento do déficit da balança de pagamentos tornou-se evidente, em contraste com a redução do apoio a projetos.

A primeira experiência de harmonização dos apoios para a concentração na ajuda ao orçamento foi o Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro, de 2000, que envolveu importantes doadores bilaterais – Dinamarca, Irlanda, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça –, seguido da assinatura de outros memorandos de entendimento. A principal referência para o desembolso da ajuda eram as metas e indicadores estabelecidos no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (2001-2005), conforme exigência das instituições de Bretton Woods. Esse grupo de doadores cresceu para 19, formando os chamados Parceiros para Apoio Programático, ou G19: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Países Baixos (Holanda), Comissão Europeia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido (Inglaterra), Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial, tendo como membros associados os Estados Unidos da América e as Nações Unidas. Responsável por parte importante do apoio global ao orçamento moçambicano, o G19 suspendeu seu apoio em 2016, em resposta ao escândalo das dívidas ocultas realizadas pelo governo moçambicano, que levantaram a desconfiança dos doadores. Desde então, grande parte da ajuda passou a ser direcionada a investimentos diretos em projetos.

É importante retornar ao PRE para compreender como as medidas condicionadas pela cooperação financeira interferiram profundamente na economia moçambicana. Dentre as medidas

previstas no plano, estava a privatização de diversos setores da economia, objetivando reduzir os subsídios às empresas estatais consideradas ineficientes, obter receitas extraordinárias para o equilíbrio orçamental, aumentar o dinamismo da economia e diminuir a intervenção do Estado na economia. (MOSCA, 2005) A pressão exercida pelo Banco Mundial para o aumento do ritmo das privatizações no início da década de 1990 resultou na privatização de 1.500 grandes, médias e pequenas empresas para investidores moçambicanos e estrangeiros em menos de 10 anos. (CASTEL-BRANCO, 2011)

Mesmo com a pressão dos doadores, o governo moçambicano resistiu à privatização de alguns setores: a questão da propriedade da terra foi emblemática, tendo em vista que, mesmo com a pressão internacional, a terra continuou sob a propriedade do Estado. Por outro lado, também foi emblemático como a privatização de alguns setores da economia foi capaz de desarticular todo um setor produtivo, como no caso da indústria moçambicana de caju. Apesar do grande número de privatizações, o professor moçambicano Castel-Branco (2011, p. 430) observa que o grosso dos novos investimentos privados não foi realizado em empresas privatizadas, mas sim em empresas novas, "grandes, de capital estrangeiro, e em indústrias oligopolistas ou monopolistas (tais como nos recursos minerais e energéticos, cerveja, açúcar, algodão, florestas e cimento), não em pequenas e médias empresas nacionais com base diversificada e em mercados de maior concorrência". Assim, nota-se que a divisão do mercado a partir das privatizações concentrou o capital internacional em empresas em situação de monopólio e em setores com elevadas taxas de rentabilidade e períodos curtos de recuperação do investimento, enquanto o emergente empresariado nacional se consolidou sobretudo no setor de serviços, de pouco investimento e rápido retorno.

Nesse contexto de abertura de mercado, é bastante representativa a força que o capital internacional começa a adquirir em Moçambique com a instalação dos megaprojetos a partir do final da década de 1990. O primeiro megaprojeto autorizado pelo

governo moçambicano foi a Mozal, empreendimento integralizado pela empresa BHP Billiton (capital australiano e inglês), Mitsubishi (capital japonês), Industrial Development Corporation (capital sul-africano) e um pequeno percentual de recursos do governo moçambicano. O projeto, que consiste na importação de matéria-prima da Austrália e sua transformação em lingotes de alumínio para exportação à Europa, exemplifica as estratégias de globalização do capital internacional, assentadas em vantagens comparativas que hierarquizam as economias, aprofundam a divisão desigual do trabalho e criam mais dependência. (MOSCA, 2005)

A primeira década do século XXI tem sido marcada pela instalação de megaprojetos, principalmente os relacionados à indústria extrativa, como o projeto da Sasol (capital sul-africano, com participação do Estado moçambicano) para exploração de gás natural, o projeto da brasileira Vale para exploração do carvão da mina de Moatize e o projeto da australiana Riversdale Mining (posteriormente comprada pela empresa portuguesa Rio Tinto) para exploração de carvão das minas de Benga e Zambeze. Esses investimentos foram favorecidos por uma série de benefícios fiscais, como isenção de direitos aduaneiros e do imposto sobre valor acrescentado (IVA) na importação de materiais de construção, máquinas, equipamentos, acessórios, peças sobressalentes acompanhantes e outros bens destinados às atividades, além de benefícios fiscais sobre o rendimento. Nota-se, no entanto, que esses benefícios não foram estendidos ao empresariado nacional como forma de estimular a formação de uma rede econômica complementar aos megaprojetos.

Ainda sobre os megaprojetos, é importante destacar que a descoberta de novas reservas de gás na bacia do Rovuma, na província de Cabo Delgado, gerou muitas expectativas sobre a importância desse recurso para o desenvolvimento do país. No entanto, dados do comércio moçambicano de 2018 demonstram que a exploração de gás ainda ocupa um percentual menor no total exportado, com 5,31%, considerando que muitas áreas ainda estão no início da exploração. O principal produto exportado pelo país foi o briquete de

carvão (19,9%), seguido pelo alumínio bruto (13,5%) e o alumínio em barra (13,1%), evidenciando o aumento do peso da produção da mina de Moatize, explorada pela Vale, para a balança comercial moçambicana, com produção de 11,5 toneladas de carvão em 2018.

Quanto ao destino das exportações moçambicanas, destacam-se como principais parceiros comerciais a Índia (22%), a Holanda (14,6%) e a África do Sul (14,4%), ficando o Brasil com uma parcela pouco significativa, de 1,35%, totalizando US$ 108 milhões (OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021). O principal país exportador para Moçambique é a África do Sul (29,1%), seguida pela China (15,1%) e a Índia (6,96%). Portugal aparece de forma pouco significativa na corrente de comércio, com 0,62% das exportações e 2,34% das importações moçambicanas. O Brasil, com 0,41% – atrás da Argentina, que participa com 0,91% –, teve como principais produtos importados por Moçambique: ônibus (17,4%), óleo de soja (9,8%) e carroceria de veículo (7,69%).

Além dos megaprojetos, a primeira década do presente século também é marcada por uma estratégia de aproximação com outros parceiros, como China, Brasil e Índia, principalmente. Essas novas parcerias, juntamente com a realização de parcerias público-privadas, permitiriam ao governo moçambicano enfraquecer a influência da cooperação tradicional por meio da criação de fontes alternativas de financiamento da despesa pública, o que possibilitaria a manutenção de subsídios fiscais ao capital internacional e a promoção de novos investimentos em serviços e infraestrutura com recurso ao endividamento público. (CASTEL-BRANCO, 2011)

Nesse intento, a cooperação chinesa tem sido particularmente importante. Se já na luta por independência a China marcava presença em território moçambicano com apoio diplomático e militar, devido à inclinação socialista do movimento de libertação, as reformas empreendidas na economia chinesa a partir de 1978 aprofundaram essa relação, especialmente observada nesse século, a partir de vieses menos ideológicos e mais em bases de "benefícios mútuos". (CHICHAVA, 2012) Caracterizada por praticar uma cooperação sem

a imposição de condicionalidades na área de governança, transparência e desempenho macroeconômico, a ajuda chinesa tem contado com a adesão de países como Moçambique, que a considera mais sensível às necessidades locais. Assim, por predominar a cooperação financeira, concretizada por meio de empréstimos sem juros ou a juros baixos concedidos pelo Banco de Exportação e Importação da China (Exim) e pelo Banco de Desenvolvimento da China, o país vem exercendo importante papel na reconstrução da infraestrutura moçambicana, destacando-se em projetos como: modernização e reabilitação do Aeroporto Internacional de Maputo; construção dos edifícios do Ministério de Negócios Estrangeiros, da Procuradoria-Geral da República e do Conselho de Ministros; expansão da rede de telefonia fixa por todos os distritos do país; construção da linha de transmissão de energia elétrica da província da Zambézia a Nampula; e construção de infraestruturas esportivas e estradas, dentre outros projetos. (HONG, 2012; ROQUE; ALDEN, 2012). Nota-se, no entanto, que essa incondicionalidade da cooperação não é absoluta, havendo acordos condicionados quanto ao fornecimento de mão de obra e recursos minerais como garantia dos acordos. Nesse sentido, a cooperação chinesa marca uma viragem da cooperação tradicional, que é condicionada por fatores de ordem política, para uma condicionada por fatores meramente econômicos. (CHICHAVA, 2012)

Em paralelo à forte cooperação financeira, a China realiza outros projetos de cooperação, principalmente cooperação técnica nas áreas da saúde, educação, agricultura e comércio, por meio do incentivo à exportação para a China, via tratamento tarifário em condições especiais, de produtos dos países menos desenvolvidos. (CHICHAVA, 2012; ROQUE; ALDEN, 2012) Nota-se que é no âmbito da cooperação técnica que a prática chinesa se aproxima da cooperação realizada por outros países do Sul. Assim como a cooperação chinesa ingressa no contexto moçambicano para, além de atingir objetivos primários relacionados a questões sociais, reduzir a influência da ajuda tradicional, a presença da cooperação brasileira acaba servindo ao mesmo objetivo, mas sem o aporte financeiro necessário para a construção

das infraestruturas demandadas. Nesse sentido, o governo brasileiro buscou "compensar" seu reduzido orçamento com projetos de cooperação estruturantes que não exigiam qualquer tipo de condicionalidade. Ao longo do governo de Lula da Silva, Moçambique acabou se tornando um grande parceiro para projetos de cooperação, sendo emblemáticos os projetos da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana, que, apesar de não terem atingido o resultado planejado, serviram para estreitar os laços entre os países.

Nota-se que, da confluência entre o anterior projeto socialista da Frelimo e o presente projeto neoliberal de integração ao mercado mundial, não decorreram mudanças radicais no plano político. Apesar de importantes avanços, como o pluripartidarismo estabelecido em 1991, a Frelimo mantém grande parte do seu poder político. As bancadas partidárias eleitas pouco se alteraram, e a prática de acesso às instâncias públicas via burocracia partidária se manteve. Entretanto, a maior liberdade na vida social, sob menor vigilância e repressão do que no regime anterior, tem possibilitado o fortalecimento das organizações não governamentais. Assim, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que a pauta atual das organizações revela grande preocupação com a presença do capital multinacional, principalmente na indústria extrativa, proporcionada pela abertura da economia moçambicana ao mercado internacional, foi justamente esse movimento de mudanças que proporcionou maior autonomia a essas organizações para atuar pressionando o Estado.

O continente africano e a agenda brasileira

A análise dos últimos anos das relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países africanos mostra uma tendência de repetição de um padrão presente ao longo de todo o século XX: curtos períodos de aproximação seguidos por períodos maiores de afastamento. A importância da herança africana para a formação da sociedade

brasileira não tem se refletido na construção de relações estáveis ou que se dinamizem e se aprofundem ao longo do tempo. No âmbito diplomático, diferentes correntes se alternam: umas reconhecem a importância de investir nas relações com o continente como alternativa para promover a inserção internacional brasileira e conquistar mercado, outras acreditam que esse investimento não resultaria em nenhum ganho político ou econômico.

Em particular, há expectativas de maior entrelaçamento nas relações com os países africanos de língua oficial portuguesa. No entanto, apesar das relações históricas e culturais que associam esses países ao Brasil, a posição vacilante da diplomacia brasileira na luta pela independência dos países africanos gerou desconfiança das lideranças africanas quanto ao papel do país no continente. A necessidade de buscar novos parceiros e mercados levou o governo brasileiro a uma posição mais pragmática na década de 1970; no entanto, a aproximação durou pouco tempo. A crise econômica da década de 1980 fez retroceder a política externa de aproximação com os países, aprofundando o distanciamento com o continente africano, somente sobrestado com a política externa empreendida pelo governo Lula da Silva (ALMEIDA, 2015).

O momento atual é de resfriamento das relações após uma década de intensa promoção dessas relações no governo de Lula da Silva. Nos dois mandatos do governo Lula, as relações com os países africanos ganharam visibilidade e se refletiram no aumento de número de embaixadas, de viagens presidenciais, da cooperação internacional para o desenvolvimento, da balança comercial e de investimentos brasileiros no continente. Essa política é em alguma medida enfraquecida no governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e, principalmente, nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atual). Nesses governos, a tendência ao distanciamento do continente é reforçada, com a desarticulação da política de concessão de crédito para internacionalização de empresas brasileiras, redução dos investimentos em cooperação e queda da corrente de comércio com a maioria dos países do continente.

No caso particular de Angola e Moçambique, a desarticulação das políticas tem atingido a presença brasileira de formas diferentes. Em Angola, as medidas têm afetado a realização de negócios, principalmente, pelas grandes empreiteiras e, além disso, é marcante a retirada dos investimentos da Petrobras do país. A dinâmica doméstica brasileira, aliada às crises econômicas internacionais, tem impactado a atuação das empresas brasileiras internacionalizadas, sobretudo do setor de infraestrutura. No caso angolano, o maior destaque está nos impactos da investigação Lava-Jato para as empresas do setor, principalmente para a Odebrecht[1], empresa com maior volume de negócios no país. Indiciadas por casos de corrupção, essas empresas têm experimentado prejuízos, e algumas delas – como a Odebrecht, que teve seu presidente, Marcelo Odebrecht, preso – foram proibidas temporariamente de firmar contratos com o governo brasileiro. Além de afetar a saúde financeira dessas empresas, outra consequência das investigações foi a suspensão, em 2016, da linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento de exportação de serviços de empresas de engenharia, cujos desembolsos, na África, estavam concentrados em Angola com 85,79% (totalizando US$ 3,9 bilhões) no período de 2007-2014. Apesar das críticas a essa linha de crédito e da falta de transparência na sua concessão, a dívida restante de US$ 589 milhões foi quitada antecipadamente pelo governo angolano em 2019.

A presença da Petrobras, outrora considerada relevante, foi gradualmente reduzida à inexistência de investimentos no país. Desde 2006, a Petrobras vinha retirando seus investimentos na exploração de petróleo em águas rasas, profundas, ultraprofundas e zonas terrestres, seja como operadora ou associada, seguindo uma tendência de várias empresas do setor, considerando sobretudo as

[1] No caso da Odebrecht, a empresa pediu recuperação judicial para reestruturar uma dívida de quase R$ 83 bilhões, que foi homologado pelo Justiça em julho de 2000 e, logo em seguida, seus acionistas aprovaram a alteração da razão social para Novonor, em uma tentativa de dissociar o nome da empresa do escândalo de corrupção.

dificuldades da última década para realização de transações em dólar. Ao mesmo tempo, essa redução de investimentos reflete uma política interna da empresa, que vem reduzindo seus investimentos no exterior, com o fechamento de escritórios em Nova York, Japão, Irã e África e redução operacional de algumas refinarias e fechamento de escritórios dentro do Brasil, em Macaé, São Paulo e Salvador. A presença da empresa brasileira em Angola era considerada estratégica, considerando o potencial de cooperação tecnológica na área de exploração de águas ultraprofundas (pré-sal), dominada pela empresa brasileira.

No caso moçambicano, as expectativas do aumento da cooperação com o Brasil duraram um breve período, logo retornando ao modelo da cooperação praticada em períodos anteriores – ou seja, uma cooperação focada sobretudo em cursos de formação de curto prazo e concessão de bolsas de estudo. No cômputo geral, a redução dos valores investidos pelo Brasil não produziu grandes impactos; entretanto, a perda do capital político é evidente, considerando que o Brasil se mostra como um parceiro de menor relevância. Maior impacto tem produzido a notícia da retirada de investimentos da Vale na exploração da mina de Moatize. (MOÇAMBIQUE..., 2021) O anúncio da saída da empresa do país, em janeiro de 2021, sob a justificativa de neutralizar o nível de emissões de carbono, surpreendeu o governo moçambicano e tem gerado questionamentos sobre as perdas financeiras e fiscais para o Estado.

A saída de grandes empresas brasileiras do continente é representativa do afastamento entre o Brasil e o continente africano nos últimos anos. Em razão das particularidades dos países africanos – muitos deles marcados pela luta por independência e pela guerra civil – e do Brasil, as relações econômicas têm fatores limitadores que impedem uma maior aproximação e o aprofundamento da cooperação. Trata-se de fatores estruturais e conjunturais, como a dependência do preço das *commodities* no mercado internacional, o endividamento público, a debilidade de infraestrutura e a pouca

industrialização (e, no caso brasileiro, a queda da produção industrial e a reprimarização da pauta exportadora) – elementos que demonstram os desafios a serem transpostos pelos países na promoção de uma dinâmica política e econômica mais diversificada e menos assimétrica. Nesse sentido, a importância da agenda africana na inserção internacional do Brasil deve ser reposicionada, para que o aprofundamento das relações seja possível.

Considerações finais

A reconfiguração das relações no continente africano no início deste século tem demonstrado que, apesar da mudança no "peso" dos atores, as condições estruturais e conjunturais internas de cada país não tem se alterado, possibilitando a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades. A dificuldade de atrair investimentos para a industrialização dos países e reestruturação de setores como a agricultura reflete a necessidade de reconstruir estruturas destruídas pela guerra civil, ou melhorar as estruturas existentes. A falta de competitividade em diversos setores econômicos torna, assim, mais vantajosa a importação de diversos produtos, enquanto o papel de exportador de recursos minerais é reforçado.

Nesse tabuleiro de relações, é importante ressaltar o papel que a China começou a desempenhar no continente africano no início deste século. O crescimento econômico chinês possibilitou o aumento da presença do país em todo o continente africano. No caso específico de Angola, a China se tornou o principal parceiro comercial do país e um importante financiador de investimentos, principalmente no setor de infraestrutura. A estratégia chinesa para o continente africano tem se caracterizado, além do aumento das relações comerciais decorrentes da demanda chinesa por *commodities*, pela constância do Fórum de Cooperação China-África, no qual são reafirmadas as intenções de maior proximidade, com a

realização de negócios e abertura de linhas de crédito especial para o continente nos bancos públicos chineses.

Por outro lado, como fica evidente no caso moçambicano, os países "tradicionais" ainda têm presença expressiva no continente. Essa presença já não reflete a disputa Leste- Oeste – aliás, os investimentos estadunidenses e russos se fazem cada vez menos expressivos –, mas refletem relações históricas e interesses dos países, que sopesam sua presença entre os negócios e a cooperação. É certo que, em alguns setores, a presença dos antigos países colonizadores é dominante; no caso dos países colonizados por Portugal, por exemplo, o setor bancário tem importante participação da banca portuguesa, bem como o setor alimentício e de bebidas.

Outros países, como Índia e Brasil, aproveitaram para aumentar sua presença na região. Em particular, a política externa empreendida pelo governo brasileiro por pouco mais de uma década gerou grandes expectativas em relação a um maior protagonismo no continente. No entanto, as mudanças políticas no país alteraram o curso dos interesses, fazendo retroceder a presença na região em todos os eixos – comércio, investimentos diretos e cooperação.

Obviamente, o atual contexto da pandemia de covid-19 aprofundará a tendência de queda nas relações comerciais e investimentos a curto e médio prazo. Os efeitos econômicos da pandemia ainda estão sendo contabilizados. No entanto, a projeção de retração econômica de países latino-americanos, com destaque para o Brasil, e de países africanos, com aumento do endividamento, torna ainda mais difícil o restabelecimento das relações nos moldes do início deste século, quando o investimento político era a locomotiva que movia as relações.

Referências

ABRAHAMSSON, H; NILSSON, A. *Moçambique em transição*: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo: Padrigu; CEEI-ISRI, 1994.

ALMEIDA, E. L. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática*: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva. 2015. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

CAMPOS, P. H. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. *In*: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG (org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina*: um debate necessário. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 103-114.

CASTEL-BRANCO, C. N. Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de economia política. *In*: BRITO, L.; CASTEL-BRANCO, C. N.; CHICHAVA, S.; FRANCISCO, A. *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE, 2011. p. 401-466.

CHICHAVA, S. Impacto e significado do investimento chinês em Moçambique (2000-2010). *In*: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A mamba e o dragão*: relações Moçambique-China em perspectiva. Maputo: IESE; SAIIA, 2012. p. 33-48.

FERREIRA, M. E. Realeconomie e realpolitik nos recursos naturais em Angola. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 6, p. 73-89, jun. 2005.

FRANCISCO, A. A. S. Reestruturação económica e desenvolvimento. *In*: SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. (org.). *Conflito e transformação social*: uma paisagem das justiças em Moçambique. Lisboa: Afrontamento, 2003. p. 141-178.

HANLON, J. *Who calls the shots?* London: James Currey; Indiana University Press, 1991.

HODGES, T. *Angola*: do afro-estalinismo ao capitalismo selvagem. Cascais: Principia, 2003.

HONG, Z. China´s evolving aid landscape: crossing the river by feeling the stones. *In*: CHATURVEDI, S.; FUES, T.; SIDIROPOULOS, E. (org.). *Development cooperation and emerging powers*: new partners or old patterns? New York: Zed Books, 2012. p. 134-168.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico 2019*: Moçambique. Maputo: INE, 2020.

LONDA, E. C. *ABC da indústria petrolífera*. Luanda: Plural, 2015.

M'BOKOLO, E. *África negra*: história e civilizações. Salvador: Edufba; São Paulo: Casa das Áfricas, 2011.

MOÇAMBIQUE: Vale retira-se da exploração de carvão. *DW*, [*s. l.*], 21 jan. 2021. Disponível em: https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-vale-retira-se-da-explora%C3%A7%C3%A3o-de-carv%C3%A3o/a-56300346. Acesso em: 12 out. 2021.

MOSCA, João. *Economia de Moçambique*: século XX. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Angola. [*s. l.*]: OEC, 2021. Disponível em: https://oec.world/en/profile/country/ago. Acesso em: 20 jan. 2021.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Mozambique. [*s. l.*]: OEC, 2021. Disponível em: https://oec.world/en/profile/country/moz. Acesso em: 20 jan. 2021.

OPPENHEIMER, J. *Moçambique na era do ajustamento estrutural*: ajuda, crescimento e pobreza. Lisboa: ISEG; CEsA, 2006.

PAIVA, J. F. *Economia e política*: Moçambique e as instituições de Bretton Woods. Lisboa: Vega, 2000.

ROQUE, P.; ALDEN, C. China em Moçambique: prudência, compromisso e colaboração. *In*: CHICHAVA, S.; ALDEN, C. (org.). *A Mamba e o Dragão*: relações Moçambique-China em perspectiva. Maputo: IESE; SAIIA, 2012. p. 11-32

THE WORLD BANK. Angola. Washington, D.C.: World Bank, 2020. Disponível em: https://data.worldbank.org/country/angola. Acesso em: 30 nov. 2020.

THOMAZ, O. R. Campos, aparato repressivo e construção social do inimigo: notas sobre a cooperação da RDA em Moçambique. *In*: SILVA, K. C.; SIMIÃO, D. S. (org.). *Timor-Leste*: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 383-425.

WHEELER, D.; PÉLISSIER, R. *História de Angola*. Lisboa: Tinta da China, 2013.

Trânsitos em português: aportes para um mapeamento político-legal sobre migrações e circulação de pessoas na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

José Sacchetta Ramos Mendes

Migrações voluntárias, consentidas ou forçadas são constituintes das coletividades de língua portuguesa espalhadas pelo mundo e compõem uma base histórica de contatos entre grupos originários de diferentes regiões. Os deslocamentos humanos em larga escala nas áreas que foram dominadas colonialmente por Portugal subjazem à dominação e suas decorrências como fator estruturante das sociedades que se formaram nesses locais. Talvez por isso, quando a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada, em 1996, a primeira meta inscrita na sua Declaração Constitutiva foi "promover medidas que facilitem a circulação dos cidadãos dos países-membros no espaço da CPLP". (CPLP, 1996) No rol de objetivos estavam a resolução de problemas dos migrantes e a cooperação em política migratória, destaques que deram centralidade ao tema. O idioma compartilhado justificava a nova organização e sua projetada ação na cena global. Falar português permitiria comunicar-se em maior latitude e seria um mecanismo de coesão, segundo a lógica expressa no documento.

Apesar da relevância atribuída às migrações entre os países de língua oficial portuguesa na fundação da CPLP, a facilitação do movimento de cidadãos de seus Estados-membros teve alcance

limitado. Promovido ao longo de um quarto de século em cúpulas governamentais e encontros de chancelarias, o debate permaneceu distante da abertura de uma área de livre circulação de pessoas. A dificuldade começa na falta de delineamento político do chamado Espaço CPLP para além de ser uma zona vasta e descontínua, abrangente dos territórios de seus nove Estados associados espalhados por quatro continentes. Distinto do Espaço Schengen e do Espaço Mercosul, construções multilaterais que em 1991 tiveram adesão respectiva de Portugal e Brasil, o Espaço CPLP não avançou na prerrogativa de circulação internacional de seus cidadãos.

O reconhecimento da importância das questões migratórias levou a CPLP a assinar um Acordo de Cooperação com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ainda em 1997. A meta era estabelecer um plano para promover boas práticas de gestão das migrações por meio de ações em língua portuguesa com abordagem transversal (diferentes populações nacionais, etnias, grupos e localizações geográficas). Uma linha de financiamento foi criada pela OIM para projetos geradores de benefícios ao maior número possível de países da CPLP. Identificaram-se pontos focais para fortalecer o binômio migrações/desenvolvimento, mas nenhum projeto deslanchou. (CPLP, 2011)

As transformações no panorama doméstico e regional de cada um dos países associados à CPLP – e as diferenças de contexto em que tais mudanças se desenvolvem – explicam em grande parte a dificuldade de se chegar a um plano comum para a questão migratória. Alguns tópicos são relevantes para este debate: a) a migração para o exterior e os deslocamentos populacionais internos em massa em Angola e Moçambique devido às guerras civis nesses países e às consequências após o seu término; b) a ruptura política entre Cabo Verde e Guiné-Bissau, com a formação de dois Estados soberanos; c) a atração exercida pelo Brasil a novos fluxos migrantes da África, América Latina e Caribe; d) a conversão de Portugal em polo receptor de migrantes, com destaque para pessoas originárias de suas ex-colônias na África e do Brasil. São fatores que pontuaram

as realidades migratórias nesses países nas últimas décadas, relegando a plano complementar, nem sempre entendido como prioritário, o desenvolvimento político de uma base comunitária para a mobilidade internacional de cidadãos no Espaço CPLP.

A aproximação diplomática entre os cinco Estados que se formaram com a independência das ex-colônias portuguesas na África, e desses jovens países com a antiga metrópole e o Brasil, tomou impulso antes mesmo da fundação da CPLP. Apesar disso, e embora exista um ponderável movimento de pessoas e laços de povoamento entre seus territórios (Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, por exemplo), não se criou um sistema facilitador do trânsito internacional de cidadãos.

É a partir de questões como essas que o presente capítulo busca mapear o debate migratório na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A investigação é conduzida por meio de uma abordagem histórica e jurídica delineada na coleta de dados, na leitura e análise de tratados, acordos e textos legais, em entrevistas a diplomatas e autoridades da CPLP, de governos dos Estados-membros e na consulta a documentos da organização. O mapeamento concentra interesse nos deslocamentos humanos contemporâneos, nas políticas públicas e na normatividade que os rege, sem perder de vista sua trajetória em longa duração. A questão central que orienta a pesquisa é a facilitação do trânsito internacional de pessoas e da permanência em território dos países, bem como a possibilidade de estabelecer uma área de livre circulação de cidadãos.

A primeira parte do capítulo traz um panorama dos atos multilaterais em matéria migratória na esfera da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa a partir do entendimento diplomático mais recente, o Acordo sobre a Mobilidade firmado na Cimeira de Luanda em julho de 2021. A seguir apresentam-se os principais acordos gerais concernentes à temática firmados desde a fundação da Comunidade. A segunda parte do capítulo vislumbra o desenho de políticas migratórias dos países, sua normatização recente e acordos bilaterais. O fato de Portugal ter sido potência colonial nos

territórios formativos dos demais países da CPLP, e nessa posição ter implementado distintas políticas demográficas durante o seu domínio, é pano de fundo à análise dos movimentos humanos entre as sociedades constituídas nessas regiões. Espera-se com esse mapeamento contribuir para identificar dinâmicas e perspectivas para construção de uma mobilidade internacional sólida, abrangente e não seletiva voltada ao conjunto de cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Acordo sobre a Mobilidade na CPLP (Luanda, 2021): categorias especiais de pessoas, seletividade e pouco avanço para o cidadão comum

A constatação da relevância do trânsito internacional de pessoas no âmbito dos nove Estados da CPLP (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste) dá propulsão ao diálogo diplomático sobre o tema com vistas a um entendimento multilateral. Em 2018, a Cimeira de Cabo Verde retomou a discussão técnica sobre a abertura de uma área de livre circulação no Espaço CPLP. Os Estados-membros se comprometeram a buscar uma fórmula que permita maior mobilidade, sem renunciar à prerrogativa de cada país definir quando e de que maneira implantar o livre movimento. Para além dos discursos das autoridades, o presidente cabo-verdiano Jorge Carlos Fonseca reintroduziu uma proposta feita por Portugal, de estabelecer uma metodologia flexível em que cada Estado-membro possa decidir que nível de abertura à circulação de cidadãos pretende implementar.

Talvez por entender que a liberdade de movimento nos moldes do Espaço Schengen e do Espaço Mercosul não seria admitida na CPLP, Jorge Carlos Fonseca propôs uma solução prática para obter "avanços no domínio da mobilidade, mesmo que seja por segmentos, escritores,

artistas, bens culturais, agentes econômicos, empresários, estudantes, ao menos que haja aqui avanços e conquistas claras". (SANTOS, 2018) Durante a presidência rotativa cabo-verdiana, o tema veio à tona em todos os principais encontros multilaterais. A Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Santa Maria (Ilha do Sal, Cabo Verde), em julho de 2018, rediscutiu o plano de adoção progressiva de condições para melhorar a mobilidade internacional.

Nos dois anos seguintes, a reunião do Conselho de Ministros da CPLP ocorrida em Mindelo (2019) e a reunião do mesmo grupo feita por videoconferência durante a pandemia de covid-19 (2020) buscaram definir parâmetros técnicos para um acordo sobre mobilidade aceitável por todos os países associados. O esforço do governo da Praia para obter um entendimento concreto sobre a matéria foi relativamente bem-sucedido, no sentido que, ao término da liderança trienal cabo-verdiana, e na passagem para a nova presidência rotativa de Angola, apresentou-se uma disposição comum que afirma a meta de abertura de uma área de livre circulação de cidadãos no Espaço CPLP.

É nesse contexto que a Cimeira de Luanda decidiu aprovar, em 17 de julho de 2021, o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP. Alardeado como uma conquista para liberdade de trânsito internacional dos cidadãos, o acordo é um instrumento que isenta de vistos os titulares de passaportes diplomáticos, passaportes oficiais, especiais e de serviço. Em relação a portadores de passaportes comuns, o acordo facilita a obtenção de visto por certas categorias de pessoas, como se verá adiante. A maioria dos cidadãos que viaja com passaportes ordinários continuará, porém, a necessitar de visto para entrar e permanecer nos países, sem qualquer facilitação prevista e nos mesmos termos anteriores. (CPLP, 2021b)

A novidade é que o Acordo sobre a Mobilidade, de 2021, cria um sistema elástico e variável em que cada Estado-membro da CPLP pode optar por um leque de critérios para emitir visto a portadores de passaportes comuns, com níveis diferenciados de abertura à circulação. Esse sistema faculta a cada país, por decisão própria e

sem compulsoriedade, facilitar a obtenção de vistos para determinadas categorias de pessoas arroladas no artigo 7º, nº 2, letras *a*, *b*, *c*, *d* e *e* do novo Acordo: basicamente professores, pesquisadores acadêmicos credenciados, técnicos com alta qualificação, empresários, artistas, esportistas e estudantes intercambistas. Segundo a sua redação:

> Art. 7º [...]
> 2. Com vista à facilitação do incremento da mobilidade e ao seu ajustamento às realidades internas das partes, é-lhes permitido ainda, nos instrumentos adicionais de parceria, subdividir os titulares de passaportes ordinários em grupos, em função de atividades que exerçam ou da situação em que se encontrem, ou de qualquer outro critério relevante, nomeadamente:
> a) Docentes de estabelecimentos de ensino superior; investigadores em centros de especialidade reconhecidos; e técnicos altamente qualificados;
> b) Docentes de estabelecimento de ensino não superior;
> c) Empresários, entendida a expressão como pessoas que exercem profissionalmente atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens ou de serviços, através de um estabelecimento estável reconhecido na parte da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, com contabilidade instituída em conformidade com as prescrições legais e administrativas e regularmente inscrito nessa condição no sistema tributário dessa mesma parte;
> d) Agentes culturais, entendida a expressão como a categoria que abrange artistas, desportistas e representantes de órgãos da comunicação social, escritores, músicos, promotores e organizadores de eventos culturais e desportivos;
> e) Estudantes no âmbito de programas de intercâmbio reconhecidos entre estabelecimentos de ensino da parte da nacionalidade dos visitantes e os da parte de acolhimento. (CPLP, 2021b)

O Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP, de 2021, dá aos signatários a prerrogativa de restringir a entrada,

impor condicionantes, prova de condição de subsistência e exigências documentais que atestem a categoria do solicitante de visto. A dispensa de autorização prévia para entradas de curta duração (que o acordo não especifica e não unifica em sua dimensão temporal) fica sujeita à regulação de cada país, que uma vez mais pode optar por implementá-la de modo gradual, de acordo com as categorias de pessoas definidas no artigo 7º. A flexibilização geral e não vinculativa de suas disposições, que podem ou não ser adotadas, total ou parcialmente, ou eventualmente levantadas a critério do país, tornam o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP um instrumento instável e de duvidosa eficácia.

O texto legal ainda explicita, em seu artigo 4º, nº 2, letra *d*, que "não é exigível o cumprimento de obrigações que se mostrarem incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos no quadro dos Acordos regionais de integração" de que cada membro faça parte, ou seja, Mercosul, União Africana ou União Europeia. (CPLP, 2021b)

O limitado avanço do Acordo sobre a Mobilidade de 2021 denota resistência do conjunto de países da CPLP em superar a seletividade, observada em entendimentos diplomáticos anteriores, e em liberalizar o trânsito internacional de cidadãos comuns para além de um restrito rol de categorias especiais de viajantes, como aquele disposto no artigo 7º mencionado acima. O caráter seletivo da norma e a omissão às questões migratórias e de circulação que tocam a maioria das pessoas é flagrante em outros documentos da organização. Exemplo disso são dois instrumentos inaugurais da CPLP, o Acordo Geral de Cooperação e o Acordo de Cooperação entre Instituições de Ensino Superior, assinados na cidade da Praia em 17 de julho de 1998. Apesar das metas cooperativas, esses acordos omitem como e em que caráter será feita a admissão das pessoas atuantes nos termos previstos da cooperação. (CPLP, 1998a; CPLP, 1998b)

O primeiro entendimento multilateral da CPLP a versar diretamente sobre mobilidade internacional, o Acordo sobre Supressão

de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço, firmado em Maputo em 17 de julho de 2000, tem também essa característica seletiva, já que trata exclusivamente da isenção de vistos ao grupo restrito de diplomatas e autoridades. (CPLP, 2000) O Acordo sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas, assinado em Brasília, em 2002, vai no mesmo sentido restritivo. (CPLP, 2002a)

Os principais progressos de amplitude da CPLP na área das migrações e da circulação de cidadãos aconteceram na Cimeira de Brasília, que reuniu os chefes de Estado do organismo na capital brasileira em julho de 2002. Ali as negociações assumiram contornos concretos e alargados, para além dos discursos sobre a fraternidade entre os povos de língua portuguesa. Decorrência disso foi a assinatura de um conjunto de acordos no dia 30 de julho de 2002. O primeiro deles foi o Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP entre os Estados-Membros, cujos termos tiveram repercussão nas coletividades migrantes fixadas nos países associados. (CPLP, 2002b)

Outros dois pactos firmados em Brasília naquela cúpula foram o Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico (CPLP, 2002c) e o Acordo sobre Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 2002d). Esses acordos obtiveram rápida ratificação da maioria dos Estados-partes, entrando em vigência internacional pouco mais de um ano após a sua assinatura. Isso demonstra a premência de concertos multilaterais que tocam migrantes e viajantes comuns e a necessária instituição de mecanismos para facilitar um trânsito cotidiano de pessoas cada vez maior entre os países de língua oficial portuguesa.

A eficácia social dos instrumentos migratórios da CPLP é uma questão de relevo, já que nem sempre as deliberações diplomáticas adquirem a efetividade prevista. Esse é o caso do Acordo sobre

Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para o Atendimento de Cidadãos, também firmado na Cimeira de Brasília de 2002. Ainda que alguns aeroportos tenham instalado esses balcões "para atendimento privilegiado de cidadãos dos Estados-membros da CPLP", seu funcionamento não teve cabimento num contexto multilateral que carece de políticas de abertura aos viajantes comuns. (CPLP, 2002e) O Aeroporto Internacional Humberto Delgado, em Lisboa, talvez tenha sido o que deu maior visibilidade a esses balcões, que, no entanto, permaneceram fechados durante anos, até serem removidos sem explicação.

Ainda durante a Cimeira de Brasília de 2002 foi feita a revisão dos Estatutos da CPLP, que acrescentaram em sua agenda a obrigatoriedade de reuniões ministeriais setoriais sobre pontos focais de cooperação multilateral. A temática da mobilidade internacional, sem menção direta, passaria a ser abrangida pela área de Trabalho e Assuntos Sociais. Mas o debate foi atrelado à proposta para uma pretendida plataforma comum de cidadania que idealmente inclua o exercício de direitos sociais e políticos, a livre circulação internacional e os direitos de residência e trabalho no Espaço CPLP. Em 2 de novembro de 2007, um Acordo sobre a Concessão de Visto para Estudantes foi assinado em Lisboa. Sua ratificação pelos Estados-partes foi completada em 2017, uma década depois. (CPLP, 2007)

No contexto da pandemia de covid-19 (2020/2021), as restrições à mobilidade internacional tomadas por governos em caráter de exceção afetaram o trânsito de cidadãos entre Estados-membros da CPLP. Medidas emergenciais de segurança, exigências de teste, confinamento social e quarentena não tiveram abrandamento ou consideração relativa a associação à CPLP. O Plano de Ação da Praia, aprovado em 28 de maio de 2021, ainda durante a crise sanitária global, propôs em um de seus eixos de ação "aproveitar o impulso dado pela pandemia ao ensino remoto de português para estrangeiros, inclusive para beneficiários de programas de mobilidade". (CPLP, 2021a)

As convenções de Portugal com suas ex-colônias na África: assegurando garantias a nacionais da antiga metrópole

Temas relativos à circulação internacional de pessoas, a migrações e migrantes foram desde cedo um ponto sensível na relação de Portugal com os novos Estados que emergiram nas regiões que estiveram sob seu controle colonial na África. A presença de coletividades africanas em território português exigiu redefinição de seu estatuto jurídico, tanto das pessoas já fixadas quanto das que passaram a chegar após a descolonização. Nas zonas emancipadas, ainda que a maioria dos residentes de origem europeia tenha partido na última fase das lutas anticoloniais – notavelmente o pessoal da administração pública, fazendeiros e profissionais liberais –, um contingente significativo de portugueses permaneceu. A condição legal dessas pessoas teve percurso próprio no ordenamento jurídico de cada um dos países, mas a regra foi admitir e incorporar à cidadania os portugueses e seus descendentes que decidiram ficar. Sua adesão foi relativamente facilitada como reforço político à construção de nações multiétnicas.

Os movimentos pela independência das ex-colônias de Portugal na África não se concebiam de modo simplista opondo africanos e portugueses (ou negros e brancos) como totalidades inimigas. Nas representações dos nacionalistas e nas políticas pós-independência, a aspiração anticolonial assumiu abrangência em que as populações dos novos Estados se constituíram em diversidade, a partir de grupos linguísticos e culturais variados, incluindo mestiços e descendentes de europeus e asiáticos.

Para Portugal, a permanência de seus nacionais nas ex-colônias manteve-se como preocupação. Os acordos imediatamente posteriores à descolonização tinham entre seus objetivos resguardar direitos e a segurança de seus cidadãos. O governo luso pós-25 de Abril usava retórica de fraternidade entre os povos, e foi nesse

diapasão que a República Portuguesa assinou as primeiras convenções com os Estados africanos criados nas antigas "províncias ultramarinas", conforme denominação do regime de Salazar e Marcello Caetano (1932-1974). A questão migratória, fator secularmente estrutural na sociedade portuguesa, apresentou-se com centralidade também nos processos de libertação colonial, só que de modo mais complexo, para além dos fluxos de emigração a que Portugal esteve historicamente acostumado.

O tempo das guerras anticoloniais contra Portugal na África (1961-1975) foi paradoxalmente um período de forte movimento migratório português em direção à França, Alemanha, Suíça e Luxemburgo, sobretudo nos dez anos iniciados em 1966, quando quase um milhão de migrantes portugueses se radicaram em países da Europa Central. Após 1973, a recessão provocada pela Crise do Petróleo e a deterioração das condições socioeconômicas em Portugal pressionou muitos jovens a partir. Avolumou-se a importância das remessas feitas pelos migrantes no exterior (BAGANHA, 1994), o que coincidiu e se combinou com a crise militar devido à ampliação da luta anticolonial.

Inserida no enquadramento político pós-25 de Abril, a relação de Lisboa para com os cinco novos Estados da África pautou-se, entre outros aspectos, por questões de circulação de pessoas. O novo afluxo de migrantes africanos e a ampliação das coletividades originárias das ex-colônias em Portugal foram concomitantes à permanência de uma população de descendentes de portugueses e mestiços nas sociedades dos jovens países. São grupos que se formaram e consolidaram em processos de transferências de população de longa duração. É assim que que devem ser compreendidos os vínculos populacionais que se desenvolvem contemporaneamente e os acordos diplomáticos assinados após as independências dos países africanos de língua oficial portuguesa. Eles são fundamentais para o debate migratório na CPLP.

Em relação aos laços contemporâneos entre Portugal e Timor-Leste, o Acordo Quadro de Cooperação assinado pelos dois Estados

em Díli, em 20 de maio de 2002, reservou seu Capítulo III para assuntos consulares e de migração. A Seção II do texto legal, que trata especificamente da entrada e permanência de cidadãos portugueses em Timor-Leste e de cidadãos timorenses em Portugal, prevê a isenção de visto por um período de até 90 dias para titulares de passaportes diplomáticos, especiais, oficiais e de serviço dos dois países. Sobre portadores de passaportes comuns, o Acordo Quadro dispõe:

> Artigo 9º
> 1 – Os titulares de passaportes comuns válidos de Portugal ou de Timor-Leste que desejem entrar no território do outro Estado Contratante para fins culturais, empresariais, jornalísticos ou turísticos, por um período de até 90 dias, são isentos de visto à entrada em Timor-Leste, mas estão sujeitos à obrigação de visto à entrada em Portugal até ao término dos procedimentos necessários com vista à inclusão de Timor-Leste na lista do anexo n.º 2 do Regulamento n.º 539/2001, do Conselho da União Europeia.
> 2 – O prazo referido no n.º 1 poderá ser prorrogado segundo a legislação de cada um dos Estados Contratantes, por um período máximo de 90 dias, renovável por uma vez. (TIMOR-LESTE-PORTUGAL, 2002)

O tratamento seletivo por categorias de passaportes, verificado em pactuações entre outros Estados-partes da CPLP, combina-se, no caso bilateral de Timor-Leste com Portugal, com a condição de o país do Sudeste Asiático celebrar um acordo próprio de isenção de vistos com a União Europeia. Na prática, mantém-se a desigualdade de tratamento na recepção de cidadãos. A política migratória da UE define quais são os países com acesso liberado para estadias de curta duração. Entre os Estados-membros da CPLP, apenas o Brasil consta na listagem de países cujos nacionais estão isentos de visto, além de Portugal, integrante da União Europeia e do Espaço Schengen.

A edição de 14 de novembro de 2018 do Regulamento 1.858 do Parlamento Europeu (que altera o Regulamento nº 539/2001) prevê em seu Anexo II a liberação de visto para viajantes nacionais de Timor-Leste "a partir da data da entrada em vigor de um acordo de isenção de visto a celebrar com a União Europeia", até aquele momento ainda não ajustado. Todos os demais Estados-membros da CPLP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe) constam na lista de países cujos nacionais precisam obter visto para transpor as fronteiras externas da UE. (UNIÃO EUROPEIA, 2018)

Migrações e inserção global de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa confronta dilemas atuais relevantes acerca do tratamento de seus cidadãos nos outros Estados-membros no que tange ao exercício de direitos em caráter de reciprocidade, tanto nas relações bilaterais quanto no conjunto dos associados à organização. Uma questão que se coloca é até que ponto a CPLP tem ou pode vir a ter papel facilitador resolutivo nas problemáticas migratórias e da circulação internacional de pessoas em países como Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, comparativamente de menor dimensão demográfica e maior pressão migrantista.

Afirma-se frequentemente que há mais cabo-verdianos vivendo no exterior do que a população residente no arquipélago, estimada em cerca de 550 mil habitantes. (WORLD BANK, 2020) Apesar de não existir dados que comprovem tal afirmação, ela indica a importância que se atribui ao tema. A ideia de que as migrações são o principal fator de inserção de Cabo Verde na sociedade mundial, conforme formulação de Corsino Tolentino (2016), fundamenta-se na história social da ocupação de uma das primeiras colônias portuguesas, iniciada ainda

no século XV, e na posterior experiência migrante de seus habitantes. Com nuances, a premissa internacionalista pode ser aplicada a São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, este último historicamente relacionado ao espaço de trânsito e migrações laborais da África Ocidental através das fronteiras porosas que mantém com o Senegal.

Os deslocamentos humanos foram e são centrais na formação populacional cabo-verdiana, para a qual contribuem africanos de várias procedências, portugueses e outros europeus, além de brasileiros e judeus sefaradim. O crescimento demográfico nas nove ilhas habitadas, entre as dez que compõem o arquipélago, fez de Cabo Verde, a partir do final do século XIX, local de partida de migrantes, com destaque para a transferência forçada de milhares de trabalhadores para as plantações de São Tomé e Príncipe, outra então colônia portuguesa situada mais ao sul. A ilha do Príncipe, em grande parte, foi povoada por esses trabalhadores. Na época, o porto de Dacar, no Senegal, tornou-se ponto de fuga e refúgio para cabo-verdianos, o que estabeleceu uma ponte de mão-dupla entre os dois territórios que se mantém até hoje. Os vínculos entre Guiné-Bissau e Cabo Verde também se intensificaram com o trânsito frequente de pessoas.

No século XX, tiveram início fluxos migratórios de cabo-verdianos em direção aos Estados Unidos, à Argentina e à Europa Central. Há notícias de migrantes africanos originários das então colônias de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe que se encaminharam, nos anos 1960, para países como Alemanha e França, na condição de cidadãos portugueses, junto a correntes migratórias lusas destinadas àqueles países. A formação de coletividades africanas migrantes em Portugal, por sua vez, consolidou-se com a emancipação das ex-colônias nos anos 1970 e a melhora das condições sociais na antiga metrópole na década de 1990.

Logo após a independência de Cabo Verde e Guiné-Bissau, foram assinados dois Acordos Especiais com Portugal, respectivamente em 15 de abril e 27 de junho de 1976, na tentativa de estabelecer regras acerca do estatuto das pessoas e do regime dos seus bens. Ainda que sem mencionar diretamente o movimento internacional de pessoas

ou a permanência e fixação de cidadãos nos países, os dois acordos determinaram, em idêntica redação de seu artigo 1º, que:

> Os nacionais de cada uma das Partes Contratantes beneficiarão, no território da outra, de igualdade de tratamento com os nacionais desta no que respeita a: a) Livre exercício das suas atividades culturais, religiosas, económicas, profissionais e sociais; b) Gozo e exercício dos direitos civis em geral; c) Possibilidade de instalar e exercer qualquer atividade de carácter industrial, comercial, agrícola ou artesanal. (CABO VERDE-PORTUGAL, 1976b)

Nos dois Acordos Especiais, a busca por equiparação de direitos dos cidadãos em caráter de reciprocidade significou um avanço sobre os termos do Protocolo do Acordo entre o governo português e o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), firmado em Lisboa em 19 de dezembro de 1974. Nesse documento preliminar, o partido que viria a comandar os dois países unificados assumiu o compromisso de "salvaguarda dos cidadãos e dos legítimos interesses portugueses, residentes e situados" nos seus territórios após a emancipação. (PORTUGAL-PAIGC, 1974) As garantias oferecidas aos dirigentes lusos pós-25 de Abril tiveram efeito assegurador de uma transição negociada e relativamente pacífica em sua última fase. O diálogo iniciado em Argel e Londres havia sido transferido para Lisboa e cidade da Praia, passo notável da aproximação sob novos moldes.

Os Acordos Especiais reguladores do estatuto de pessoas e regime dos seus bens, assinados em 1976 por Portugal com Cabo Verde e, separadamente, com a Guiné-Bissau, sinalizaram para a possibilidade de um relacionamento privilegiado com a antiga metrópole colonial, no que tange aos direitos dos cidadãos. José Leitão (2008, p. 21), em seu "Estudo sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP", analisa os dispositivos dos Acordos Especiais e opina que "tiveram um carácter pioneiro e têm por base o princípio

do tratamento nacional sob condição de reciprocidade" ao reconhecer um rol amplo de direitos. Para o autor, o pioneirismo desses acordos se traduz no fato de que vários assuntos que abordam foram posteriormente retomados no debate sobre a Convenção Quadro do Estatuto do Cidadão da CPLP.

Cabo Verde e Portugal assinaram em 16 de fevereiro de 1976 um Acordo Geral sobre Migração, com vistas a regularizar as novas relações emergentes sobre a presença e atuação de trabalhadores de um país no território do outro. Foi o resultado de conversações que vinham sendo tabuladas por uma comissão bilateral desde junho do ano anterior, antes mesmo da proclamação de independência de Cabo Verde, ocorrida no dia 5 de julho de 1975. As duas partes comprometeram-se a não pressionar nacionais do outro país a permanecer no local de acolhimento ou regressar ao país de origem. O acordo deu garantia sobretudo aos técnicos portugueses radicados em Cabo Verde. Portugal, por sua vez, obrigou-se a proteger, por solicitação do Estado de Cabo Verde, os nacionais deste país que haviam migrado ainda no período colonial (portanto na condição de portugueses) para países com os quais Lisboa mantém convenções de segurança social que os abrangiam. (CABO VERDE-PORTUGAL, 1976a)

Em São Tomé e Príncipe, as menções aos direitos dos estrangeiros surgem em caráter oficial no momento da independência. Em 12 de julho de 1975, data da emancipação, o novo Estado insular firmou com Portugal um Acordo Geral de Cooperação e Amizade em que a ex-metrópole se comprometeu, entre outros aspectos, a fornecer quadros profissionais para auxiliar na estruturação administrativa santomense. O instrumento previu a elaboração futura de um estatuto especial de cooperante para cidadãos portugueses que permanecessem em atuação no funcionalismo público do país, o que a princípio respondeu a preocupações das duas partes relativas à continuidade dos serviços prestados por técnicos lusos e à sua segurança. Nesse sentido, o acordo foi além da estrita previsão de cooperação para o desenvolvimento e incluiu medidas relativas ao tratamento de não nacionais. (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL, 1975)

Apesar daquela disposição, um conjunto de questões relativas aos cidadãos portugueses ou com dupla nacionalidade luso-santomense atuando em cargos públicos só foi resolvido uma década depois, com a assinatura do Acordo sobre Permanência ao Serviço e Readmissão de Nacionais de uma das Partes que se Encontram a Exercer ou Tenham Exercido Funções no Âmbito da Administração Pública da Outra Parte, em 7 de maio de 1984. (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL, 1984)

O principal instrumento a tratar da temática migratória santomense é o Acordo Geral sobre Migração entre a República Portuguesa e a República de São Tomé e Príncipe, celebrado em 17 de julho de 1978. Sua importância está na proteção oferecida aos naturais santomenses que migraram no período colonial para países terceiros com os quais Portugal tenha convenções sobre segurança social. Entre os enfoques desse acordo estavam os mecanismos para repatriação e a exigência de obtenção de visto para novos trabalhadores migrantes. (SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL, 1978)

Esse último aspecto fechou as portas de Portugal e estancou o fluxo santomense observado nos anos seguintes à independência. O dispositivo é também um dos pilares impeditivos de uma abertura ao livre movimento de cidadãos na esfera da CPLP. O Acordo Geral sobre Migração pactuado por Guiné-Bissau e Portugal em 24 de fevereiro de 1979 tem característica semelhante. (GUINÉ-BISSAU-PORTUGAL, 1979) Em 2004, novo pacto bilateral levou à assinatura de uma Convenção sobre Segurança Social entre Lisboa e São Tomé.

A circulação internacional de cidadãos, as migrações e os migrantes não foram abordados nas trocas diplomáticas de Cabo Verde e Guiné-Bissau com o Brasil no período seguinte à independência dos dois países africanos. Em junho de 1976, uma delegação brasileira se reuniu com autoridades cabo-verdianas em Mindelo e na Praia para debater formas de aproximação e cooperação. A pauta desses encontros envolveu um vasto leque de assuntos, inclusive o intercâmbio de técnicos e estudantes, sem abranger diretamente o trânsito de pessoas, como se verifica no Memorando

de Entendimento entre a República de Cabo Verde e a República Federativa do Brasil. (CABO VERDE-BRASIL, 1976) Interessa observar a mesma omissão em questões sobre o movimento internacional de pessoas e em temas migratórios nos contatos preliminares entre governantes e a diplomacia emergente dos cinco jovens Estados africanos recém-emancipados, muito embora ocorressem notáveis deslocamentos tangentes às suas populações.

No rescaldo de guerras civis, deslocamentos internos e regionais mobilizam Angola e Moçambique

As guerras civis que ocorreram após a independência de Angola e Moçambique tiveram como consequência grandes movimentos populacionais internos, além de provocar fluxos de migrantes e refugiados para outros países. O término do conflito em Moçambique, em 1992, e a realização de eleições pluripartidárias dois anos depois tornaram-se pilares de fortalecimento do projeto de criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Em Angola, a continuidade da guerra civil até 2002 foi um fator inicial de incerteza para a nova organização. Nos dois países, as mobilizações demográficas foram tão massivas no período pós-descolonização que a resolução de suas questões sobrepujou por certo tempo a agenda migratória conjunta da CPLP.

Assim como ocorreu em Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, depois da independência de Angola e Moçambique buscaram-se acordos bilaterais mínimos para facilitação do trânsito internacional de pessoas. Ressaltam os entendimentos diplomáticos com Portugal. Ainda em 1978, o governo de Luanda firmou com o de Lisboa um Acordo Geral de Cooperação. Em 1996, outro acordo bipartite de Angola com a antiga metrópole aprovou a supressão de vistos em passaportes diplomáticos, de todo modo com alcance limitado e não acessível ao cidadão comum que viaja entre os dois países.

Um entendimento bilateral de maior abrangência em matéria de direitos sociais foi obtido em 2003, com a assinatura da Convenção sobre Segurança Social entre a República de Angola e a República Portuguesa. A relevância desse instrumento está principalmente na adoção dos princípios de reciprocidade e igualdade de tratamento aos nacionais dos dois Estados. (ANGOLA-PORTUGAL, 2003) Porém, o multilateralismo pretendido pela CPLP não conseguiu concretizar negociações em matéria de seguridade social com cobertura geral dos Estados-membros da organização.

No que tange à circulação de pessoas, ainda em esfera binacional com Portugal, Angola estabeleceu com aquele país, em 2006, um Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo. Para além do relacionamento institucional entre os respectivos organismos estatais do setor, não houve ação prática destinada à facilitação de vistos para viajantes dos dois países, apesar das alegadas intenções de simplificar formalidades que possibilitem ampliar o intercâmbio turístico. (ANGOLA-PORTUGAL, 2006)

Desde o término da guerra civil angolana (1975-2002), com a estabilização política alcançada e o forte crescimento econômico, Angola tornou-se polo de atração para migrantes provindos de várias partes do mundo e para refugiados de países vizinhos. Os acordos comerciais feitos com a China a partir de 2003 e o aumento de investimentos proporcionaram a chegada de um grupo numeroso de trabalhadores qualificados e semiqualificados daquele país. (BRAUTIGAM, 2011) Os migrantes chineses desembarcaram em Angola em maior quantidade ao longo da década seguinte. No Censo de 2014, Angola contava com 586.480 residentes estrangeiros, ou 2,3% de sua população na época. O Instituto Nacional de Estatística, órgão responsável pelo recenseamento angolano, não divulgou a nacionalidade desses estrangeiros em seu relatório tornado público. (ANGOLA, 2016) Mas é notória a presença de migrantes chineses e portugueses em Angola, além de brasileiros, europeus e africanos de várias procedências.

Segundo dados divulgados pelo Observatório da Emigração, de Portugal, com base em informações obtidas pelo organismo junto à Divisão de Estatística das Nações Unidas e ao Instituto Nacional de Estatística (INE), de Angola, houve um rápido crescimento da migração de portugueses para o país na década de 2010, atingindo seu ápice em 2017, quando se verificou a presença de 92.793 residentes nascidos em Portugal. Nos dois anos seguintes, houve um êxodo e a maioria retornou ou migrou de Angola para terceiros países. Em 2019, havia 5.711 portugueses residindo em Angola, para um total de 669.479 estrangeiros fixados no país. (OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO, 2021)

O afluxo de migrantes e refugiados da República Democrática do Congo em Angola aumentou durante a Segunda Guerra do Congo (1998-2003). As Nações Unidas estimaram a entrada de mais de 500 mil congoleses em Angola no período. A partir de 2003, com a estabilização política em Luanda e o maior controle de fronteiras, tornou-se frequente a expulsão em massa de congoleses, justificada por autoridades angolanas como medida de defesa dos recursos naturais do país, em particular os diamantes, cuja mineração e tráfico teriam forte ação estrangeira. Relatórios e informes da ONU registram denúncias de abusos aos direitos humanos cometidos contra congoleses na época, incluindo tortura de trabalhadores migrantes e violência sexual contra mulheres. (CONGOLESE..., 2012)

A legislação interna de Angola reflete a crescente importância da questão migratória no país. Em 13 de maio de 2019, uma nova lei modificou o regime jurídico dos estrangeiros, até então estabelecido numa norma precedente de 2007. Apesar das transformações políticas que ocorreram em Angola nos quase 12 anos que separam os dois documentos, o preâmbulo da nova lei repete as considerações da lei anterior acerca da globalização e dos deslocamentos humanos internacionais. Reconhece, porém, a necessidade de atualização para adequar as regras sobre a matéria às políticas públicas contemporâneas para "controle de entrada,

saída, permanência, residência, bem como da atividade dos cidadãos estrangeiros em território nacional". O dispositivo conceitua "infração migratória" ("conduta praticada por cidadão nacional ou estrangeiro, por ação ou omissão, que contrarie as disposições da legislação migratória"), "imigrante ilegal" ("estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente") e o diferencia de "passageiro indocumentado" ("estrangeiro que não possui passaporte ou qualquer outro documento válido para entrada em território angolano"), "clandestino" etc. (ANGOLA, 2019)

A nova lei trata de vistos, autorização de residência e traz uma extensa sessão sobre expulsão de estrangeiros, suas modalidades e procedimentos. Chama atenção na legislação migrantista angolana um sistema de multas por delitos migratórios e seu peculiar Regulamento de Compartição em Multas por Infrações Migratórias. Esse instrumento normativo determina a partilha e distribuição do valor arrecadado pelas multas entre o Estado, funcionários do Serviço de Migração e Estrangeiros (SME) e o denunciante particular, que o texto legal explicita ser "pessoa singular que denuncia ou se assuma como guia ou descobridor de determinada infração migratória". As denúncias podem ser feitas via internet ou telefone a um destacamento de fiscalização ou diretamente ao SME. (ANGOLA, 2014)

As mudanças institucionais recentes em Angola sugerem desejo político de atualizar as normas migratórias, ainda que se mantenha o paradigma securitário nas novas regras, sem menção a garantias de direitos humanos dos migrantes. Em setembro de 2020, durante a pandemia de covid-19, um decreto presidencial criou o Comitê de Gestão Coordenada de Fronteiras com o objetivo de normatizar a criação de postos de divisa com países vizinhos e regularizar os fluxos transfronteiriços. A medida visa também implementar recomendações da Organização Mundial do Comércio para facilitação do comércio externo e controle de exportações, além de implantar um sistema informatizado de monitoramento do litoral angolano e seu mar territorial. (ANGOLA, 2020)

Na prática, o maior controle das passagens de fronteira responde à vigilância do trânsito internacional de pessoas, marcado desde 2018 pela movimentação de regresso de milhares de refugiados e migrantes da República Democrática do Congo abrigados há vários anos em território angolano. A pandemia de covid-19 e sua decorrente crise sanitária no biênio 2020/2021 gerou problemas à continuidade desse fluxo massivo de congoleses em retorno a seu país, obrigando a interrupções, reassentamentos provisórios e à ação emergencial de agências humanitárias.

Em Moçambique, o final da guerra civil (1976-1992) redimensionou a questão migratória, profundamente marcada pelos deslocamentos internos. Em 1991, grande parte da população rural moçambicana vivia fora de sua região de origem, e muitas pessoas haviam sido deslocadas várias vezes durante o conflito. (WILSON; NUNES, 1994) Não tendo atravessado uma fronteira para outro país, elas não se beneficiam da proteção internacional oferecida a refugiados, embora no caso de Moçambique o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) tenha buscado atuar, em caráter excepcional, no auxílio de emergência. Segundo a agência, quando foi assinado o Acordo de Paz (1992), Moçambique abrigava um dos mais numerosos grupos de deslocados internos da África (cerca de 3,5 milhões de pessoas), contingente duas vezes maior que o êxodo de 1,5 milhão de moçambicanos refugiado em países vizinhos como África do Sul, Zimbábue, Maláui e Zâmbia. (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 1994)

Ao término do conflito, Moçambique vivenciou um processo de reassentamento e retorno de deslocados, refugiados e migrantes, inclusive ex-colonos portugueses e seus descendentes que haviam se transferido para Portugal, Brasil, Zimbábue e África do Sul. A preocupação com as migrações e a circulação de pessoas se manteve centrada em questões domésticas, na resolução de problemas com reassentamentos de deslocados e retornados. No âmbito internacional, a redução da migração legal de trabalhadores

moçambicanos para a África do Sul e o aumento dos fluxos de indocumentados para aquele país continua sendo um dos temas de maior relevo, enquanto o debate em âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa desenvolve-se em patamar diplomático, distante das questões candentes dos fluxos de partida e chegada de migrantes no país.

A Constituição da República de Moçambique, promulgada em 16 de novembro de 2004, afirma os princípios internacionalistas de apoio às lutas de libertação nacional e promete a concessão de asilo "aos estrangeiros perseguidos em razão da sua luta pela libertação nacional, pela democracia, pela paz e pela defesa dos direitos humanos". (MOÇAMBIQUE, 2004) Em seu artigo 21, define a manutenção de "laços especiais de amizade e cooperação com os países da região, com os países de língua oficial portuguesa e com os países de acolhimento de emigrantes moçambicanos", numa menção notável a várias questões relacionadas aos deslocamentos internacionais. (MOÇAMBIQUE, 2004)

Apesar da previsão constitucional de vínculos especiais com a região, o Serviço Nacional de Migração de Moçambique (Senami) mantém a prática de repatriação compulsória de migrantes provindos de países vizinhos em situação indocumentada. Tais ações remetem a instrumentos de segurança e controle de não nacionais em território estrangeiro relacionados à expulsão, não à concepção de repatriamento, que pressupõe vontade ou concordância do migrante em retornar ao local de origem. De acordo com o Senami, entre janeiro e setembro de 2017 foram "repatriadas" pelas autoridades moçambicanas 3.072 pessoas, a maioria originária da Tanzânia, Etiópia, Maláui, República Democrática do Congo e Somália. (REPATRIADOS..., 2018)

A Lei nº 5, de 28 de dezembro de 1993, conhecida como Lei da Imigração, e a revisão de sua regulamentação (Decreto nº 108, de 31 de dezembro de 2014) estabelecem o regime jurídico do cidadão estrangeiro e fixam regras de entrada, permanência, exercício de direitos, deveres e garantias dos não nacionais residentes em

Moçambique. Um elemento-chave caracterizador dessa norma e que se destaca relativamente aos ordenamentos de outros Estados africanos é a adoção do princípio da equiparação de direitos entre nacionais e estrangeiros. (MOÇAMBIQUE, 1993)

Dez anos após a promulgação da Lei nº 5/1993, o Decreto nº 5, de 24 de dezembro de 2003, instituiu o regime jurídico para trabalho de estrangeiros em Moçambique. A medida avança na definição de um comando legal para a matéria, porém traz aspectos restritivos ao trabalhador migrante, por condicionar sua contratação a aprovação prévia pelo órgão nacional de emprego, mediante demonstrativo de que possui qualificação acadêmica ou profissional e de que não existem trabalhadores moçambicanos com as mesmas qualificações em número suficiente. (MOÇAMBIQUE, 2003)

No âmbito das relações com outros Estados-membros da CPLP, Moçambique firmou dois instrumentos bilaterais relacionados às migrações e à circulação internacional de pessoas, ambos com a República Portuguesa: o Acordo para Supressão de Vistos Diplomáticos, de 28 de julho de 1995, e a Convenção sobre Segurança Social, de 30 de abril de 2010, que só entrou em vigor em 2018, após um acordo administrativo feito na 3º Cimeira Moçambique-Portugal que permitiu sua aplicação.

Em seu "Estudo sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP", José Leitão (2008, p. 51) opina que "existe uma grande proximidade entre o direito moçambicano e o direito de Portugal e dos países africanos de língua portuguesa" e argumenta que a capacidade de gozo e exercício de direitos civis do cidadão estrangeiro na legislação de Moçambique fundamenta-se no Código Civil de Portugal, de 1966. Para o autor, há bem mais que uma língua comum a relacionar Moçambique com Portugal e os outros Estados africanos de língua oficial portuguesa. Há também uma cultura jurídica com muitos pontos de contato, o que em sua visão permitiria trabalhar em conjunto e vislumbrar o tema da cidadania em um nível amplo da CPLP.

Bilateralismo Brasil-Portugal e o ensaio da reciprocidade em perspectiva migratória

A política migratória do Brasil caracterizou-se historicamente por privilegiar a atração e fixação de portugueses. As diretrizes migratórias favoráveis à corrente portuguesa foram acompanhadas por um conjunto de medidas legais no mesmo sentido, apesar do antilusitanismo que ascendeu em vários momentos como contraponto movido por forças nacionalistas. O desenvolvimento dos direitos civis e políticos no Brasil envolveu o debate sobre o estatuto dos estrangeiros domiciliados livremente no país após a independência. Os portugueses estiveram no centro dessa discussão. Na gênese do Estado nacional, durante o processo de ruptura, vieram à tona duas questões inéditas à realidade brasileira: a migração livre em grande escala e a condição jurídica do migrante.

A busca por definir o estatuto legal dos nacionais portugueses, inclusive aqueles provindos dos domínios coloniais de Portugal, como Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, gerou uma base de princípios. Sua fundamentação, no terreno do exercício de direitos, compõe um longo percurso que envolve o migrante, as formas para sua admissão e permanência no país. (MENDES, 2011)

Durante a chamada Grande Migração Transoceânica dos séculos XIX-XX, quando mais de 45 milhões de europeus e asiáticos voluntariamente se transferiram para as Américas e a Oceania, o Brasil foi caso único de ex-colônia que atraiu sozinha mais de 90% dos migrantes da antiga metrópole. No período, as correntes nacionais se espalharam por diversos destinos, a exemplo dos espanhóis e britânicos, ou se dirigiram majoritariamente para os Estados Unidos, como se deu com as demais nacionalidades migrantes à exceção da portuguesa, que até os anos 1950 se concentrou no Brasil.

Os portugueses constituíram o grupo nacional mais numeroso que se fixou no Brasil no período, perfazendo mais de 1,9 milhão de pessoas aportadas entre 1822 e 1945. Os italianos, em segundo

lugar, totalizaram cerca de 1,2 milhão de desembarques. (IBGE, 1986) Num tempo em que se ofereciam subsídios para atrair migrantes europeus, os portugueses tiveram a menor proporção de passagens subvencionadas pelo poder público ou por particulares, sendo o caso mais significativo de migração espontânea para o Brasil. Tais aspectos denotam o sucesso das políticas migratórias e das disposições legais voltadas à atração de portugueses.

Na esfera jurídica, de modo explícito ou indireto, seis das sete Constituições do Brasil favoreceram o migrante português, inclusive a Constituição Federal de 1988, em vigor, que no artigo 12 facilita aos cidadãos de Portugal e dos países de língua oficial portuguesa a obtenção da naturalidade brasileira. No caso específico dos portugueses fixados no Brasil, em situação de reciprocidade outorgada aos migrantes brasileiros estabelecidos em Portugal, a Constituição de 1988 atribui igualdade de direitos, inclusive direitos políticos:

> Art. 12. São brasileiros:
> I – natos [...]
> II – naturalizados:
> a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
> b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.
> § 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1988)

O antecedente desse dispositivo foi uma emenda apresentada na Assembleia Constituinte de 1946 "no sentido de ser reconhecida pela Constituição a situação especial do lusitano no Brasil,

tornando-se, assim, possível à lei ordinária dar a essa situação especial a extensão ou amplitude que as circunstâncias forem exigindo". (LEITE, 1946, p. 198) Ao comentar o projeto, proposto pelo deputado Aureliano Leite, o também deputado constituinte Gilberto Freyre afirmou que caberia ao ordenamento consagrar a "realidade histórica e sociológica" que, em sua opinião, tornava a língua falada pelos brasileiros "nem nacionalmente portuguesa, nem nacionalmente brasileira, mas sobrenacionalmente portuguesa". (FREYRE, 1946, p. 198) Naquele plenário parlamentar, Gilberto Freyre defendeu:

> [...] o desenvolvimento das relações entre Brasil, Portugal e as comunidades neoportuguesas da África, da Ásia e das ilhas [...] que a cada dia constituem um bloco transnacional mais forte de cultura e população [...] servidas pela mesma língua transnacional ou sobrenacional. (FREYRE, 1946, p. 199)

O trecho é provavelmente a primeira menção aos africanos de língua portuguesa feita em âmbito legislativo no Brasil. Gilberto Freyre havia inaugurado em 1930 uma linha de análise sociológica sobre a contribuição de portugueses e africanos à formação da nacionalidade brasileira. Sua concepção lusotropicalista sobre a unidade das populações do Brasil, Portugal e das então colônias na África estabeleceu um nexo prospectivo retomado pela diplomacia de Brasília na década de 1970, após a descolonização, para estreitar vínculos com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Na Assembleia Constituinte de 1987/1988, a remissão ao dispositivo da Carta de 1946 fundamentou a extensão do favorecimento à naturalização de migrantes de todos os países de língua oficial portuguesa.

Na fundação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em 1996, a expressão discursiva cunhada por Gilberto Freyre cinco décadas antes – "unidade histórica da lusofonia" – foi empregada pelos governos do Brasil e de Portugal para justificar a criação do novo organismo. O emprego da expressão escapou à dimensão

migratória luso-brasileira e, acompanhando o sentido sociológico mais amplo com que foi forjada por Freyre, assumiu um objetivo político multilateral.

Uma questão até hoje não discutida em latitude na CPLP versa sobre o significado de dar forma jurídica à suposta unidade linguística dos países que adotam o português como idioma oficial. A adoção da lusofonia como figura jurídica surge, contemporaneamente, como elemento relacionado ao trânsito internacional de pessoas. O próprio uso do termo "lusofonia" é questionado em seu sentido político e sociológico. O reconhecimento da língua portuguesa como categoria legal pode redefinir o desenho institucional que se pretende na organização, o desenvolvimento de um projeto de cidadania comum futura e suas decorrências em longo prazo, capazes de atualizar os laços entre os países associados à CPLP.

Na dimensão bilateral Brasil-Portugal, a edição de normas abrangentes do movimento migratório e da circulação de pessoas recebeu nas últimas décadas o aporte de novos entendimentos diplomáticos. Diversos acordos foram assinados pelos dois países nos anos posteriores à criação da CPLP, o que tem a ver com um desenvolvimento contínuo em separado bem mais dinâmico que a diplomacia multilateral da organização. É importante mencionar que o crescimento vertiginoso da migração de brasileiros para Portugal a partir da década de 1990 inverteu o fluxo migratório secular de portugueses para o Brasil, o que traz novos elementos e uma realidade inédita também para Portugal.

Em 2019, havia 185.489 migrantes portugueses no Brasil e 151.304 migrantes brasileiros em Portugal, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE apud OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO, 2019) e do Serviço Nacional de Fronteiras de Portugal. Esses números não incluem pessoas naturalizadas ou com dupla nacionalidade. Nos dois países, portugueses e brasileiros são ainda hoje as correntes migratórias mais numerosas. Em Portugal, os brasileiros perfazem mais de 25% dos 590 mil

residentes estrangeiros. No Brasil, os portugueses são cerca de 23% de um total de 807 mil migrantes. No quadro de nacionais de países da CPLP radicados em Portugal, os migrantes cabo-verdianos eram 37.436 em 2019 (6,3% dos estrangeiros residentes); os migrantes angolanos eram 22.691 (3,8%) e os guineenses 18.886 (3,2%), conforme as estatísticas disponíveis. (OLIVEIRA, 2020) No Brasil contemporâneo, por sua vez, as principais correntes de migrantes africanos provêm de Estados-membros da CPLP, com maior afluxo desde o início do século XXI.

Brasil e Portugal são os únicos Estados-membros da CPLP que reciprocamente isentam seus cidadãos de visto de entrada para estadia de até 90 dias. Em diversas ocasiões, autoridades dos dois países negaram a intenção de impor autorização prévia para ingresso de pessoas do outro país em seu território, embora na prática ocorram exceções, como as restrições sanitárias adotadas à entrada geral de não nacionais em 2020/2021, no auge da pandemia de covid-19.

A criação da CPLP ensejou diversos entendimentos diplomáticos bilaterais entre Brasil e Portugal. Em 20 de julho de 1995 os dois países adotaram o Acordo de Cooperação Consular para Proteção e Assistência aos Seus Nacionais em Terceiros Países, complementado por um Protocolo Adicional em 17 de abril de 1999. A relevância desses entendimentos pode ser compreendida no contexto global do aumento da presença de viajantes e migrantes brasileiros e portugueses em todo o mundo, inclusive em regiões onde não há representação consular ativa, situação em que a cooperação se torna fundamental para prover assistência a cidadãos. Brasil e Portugal historicamente recorrem um ao outro para proteção internacional a seus nacionais, mesmo com a adesão respectiva ao Mercosul e União Europeia, organismos integrados por outros Estados que podem cumprir papel cooperante na matéria. (BRASIL-PORTUGAL, 1995)

Em relação ao período anterior à criação da CPLP, cabe aqui mencionar, pelas consequências que engendra, a Convenção sobre

Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, firmada em Brasília em 7 de setembro de 1971, que instituiu um regime de tratamento especial para os brasileiros em Portugal e para os portugueses no Brasil. (BRASIL-PORTUGAL, 1971) O acordo estabeleceu o estatuto geral de igualdade para os cidadãos e o estatuto especial de igualdade de direitos políticos, que atribui aos nacionais do outro país os direitos de votar e ser votado no local de residência. Celebrada na vigência de governos autoritários, sem o devido debate nas sociedades brasileira e portuguesa, o acordo foi confirmado após a redemocratização pelas novas Cartas constitucionais de 1976, em Portugal, e 1988 no Brasil.

Na celebração dos cinco séculos da chegada dos portugueses à costa brasileira, em 22 de abril de 2000, um novo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta foi assinado entre Brasil e Portugal no sítio simbólico de Porto Seguro, onde ocorreu o desembarque em 1500. Reunindo vários assuntos, o Tratado revogou nove instrumentos anteriores: o Acordo para a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e Especiais, de 15 de outubro de 1951; o Tratado de Amizade e Consulta, de 16 de novembro de 1953; o Acordo sobre Vistos em Passaportes Comuns, de 9 de agosto de 1960; o Acordo Cultural, de 7 de setembro de 1966, e seu Protocolo Adicional, de 7 de setembro de 1966; a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, de 7 de setembro de 1971; o Acordo para Abolição do Pagamento da Taxa de Residência pelos Nacionais de cada um dos Países Residentes no Território do Outro, de 17 de julho de 1979; o Acordo Quadro de Cooperação, de 7 de maio de 1991; e o Acordo Relativo à Isenção de Vistos, de 15 de abril de 1996. (BRASIL-PORTUGAL, 2000)

Apesar de ter sido festejado pela amplitude e desenvolvimento dos assuntos que abordou (SARMENTO, 2006), além de possibilitar novos acordos futuros em diversas áreas – como a assinatura do Protocolo Adicional de 5 de maio de 2017, que instituiu o Prêmio Monteiro Lobato de literatura infanto-juvenil em língua portuguesa –,

o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, de 2000, recebeu críticas por deixar de fora o reconhecimento da violência colonial contra povos indígenas e outros tópicos relativos aos direitos humanos. (ASCENSÃO, 2002)

Na primeira década do século XXI foram assinados por Brasil-Portugal cinco pactos na área migratória: o Acordo sobre Exercício de Atividades Remuneradas por Parte de Dependentes do Pessoal Diplomático, Consular, Administrativo, Técnico e de Apoio ou Serviço, de 5 de setembro de 2001; o Acordo para Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes, de 11 de julho de 2003; o Acordo sobre a Contratação Recíproca de Nacionais, de 11 de julho de 2003; e o Acordo sobre Facilitação de Circulação de Pessoas, de 11 de julho de 2003. Este último teve como decorrência um acordo entre Brasília e a União Europeia, em 2010, que isentou titulares de passaportes comuns de visto para entrada de curta duração. Em 9 de agosto de 2006, Brasil e Portugal firmaram o Acordo que Altera o Acordo sobre Segurança Social ou Seguridade Social, de 1991, buscando alargar a aplicação da proteção social de funcionários públicos nos sistemas dos dois países. (BRASIL-PORTUGAL, 2006)

A adoção pelo Brasil de uma nova Lei de Migração, em 24 de maio de 2017, e a revogação do Estatuto do Estrangeiro – instrumento de controle e vigilância da presença migrante, instituído pelo Regime Militar de 1964 – alterou o panorama político brasileiro. O antigo paradigma securitário foi substituído por parâmetros de defesa aos direitos humanos dos migrantes e refugiados. A mudança legislativa, porém, enfrenta dificuldades para sua aplicação desde janeiro de 2019, com a reorientação do governo de Brasília, de caráter abertamente antimigrantista. (MENDES; MENEZES, 2019)

Os avanços bilaterais obtidos por Brasil e Portugal na concertação migratória e em assuntos relativos à circulação de pessoas são o que de maior aprofundamento se alcançou nessa matéria entre países da CPLP. Diversas disposições adotadas pelos dois países servem de inspiração para projetos de acordos multilaterais.

Conquanto tais passos até agora não tenham sido tomados como modelo para entendimentos em âmbito conjunto da organização, eles se afastam das formas restritas e seletivas de outorga de direitos – frequentes também nas pactuações bipartites entre outros Estados-membros, como se demonstra neste capítulo – e aproximam o debate acerca da abertura de uma área de livre trânsito de cidadãos no Espaço CPLP.

Considerações finais

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa experimenta desafios em sua terceira década de existência. Apesar da considerável elaboração de acordos e instrumentos normativos pelos Estados-partes, o conjunto da CPLP carece de mecanismos multilaterais facilitadores da circulação internacional de seus cidadãos. Os nove membros da organização até agora evitaram, por motivos diversos, liberalizar em âmbito comunitário o trânsito e a fixação de pessoas em seus territórios. Os discursos de fraternidade em torno de um patrimônio linguístico comum e de uma história de convivência secular não foram suficientes para aprofundar, por meio da mobilidade, o relacionamento entre sociedades cujo principal liame são os vínculos entre seus habitantes.

O mapeamento de questões migratórias e da normatividade na CPLP sobre a temática aponta para características presentes nas políticas públicas e nas legislações multilaterais. As principais marcas distintivas são a seletividade e a limitação dos dispositivos facilitadores do trânsito humano. A categorização de pessoas às quais se atribuem facilidades de circulação divide os cidadãos dos Estados-membros em dois grupos. O primeiro grupo é formado por aqueles que têm passaportes diplomáticos ou de autoridades, que são favorecidos pelas regras de admissão e permanência nos países, inclusive com isenção de visto. O segundo

grupo é constituído pela maioria dos viajantes, portadores de passaportes ordinários e não pertencentes às categorias especiais arroladas nos acordos. Tais pactuações seletivas e restritivas, por vezes apresentadas pelas autoridades como avanços na mobilidade, de fato aprofunda a desiguadade entre cidadãos, ao prever triagens e preferências.

Nesse contexto, há pouca desenvoltura para efetivar um plano político de cidadania comunitária, conforme as intenções do Grupo de Trabalho Alargado sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP. A superação das distinções mais drásticas requer ações direcionadas de cooperação para o desenvolvimento, com vistas a reduzir desigualdades que muitas vezes obrigam a migrar. A redução de pressões migratórias é fator decisivo para a instituição de uma maior abertura ao movimento internacional de pessoas. Embora a CPLP não tenha natureza de bloco econômico, a flexibilização dos serviços e da mão de obra levará irresistivelmente a novas definições e garantias ao trabalho e à produção nas sociedades participantes.

A reelaboração da convivialidade entre as populações dos Estados-membros da CPLP talvez possibilite superar marcas da dominação colonial, da violência contra povos originais dos territórios que hoje os constituem. A existência contemporânea de coletividades nacionais e de fluxos migrantes diversos devem ser compreendidos como um contributo para a saúde futura da organização. A difusão do idioma português – inclusive nas suas variantes, formas derivadas e autônomas, como a língua cabo-verdiana – será beneficiada pelos movimentos humanos. A capacidade de instituir mecanismos facilitadores da circulação de pessoas comuns depende de vontade política. Nenhum sentimento de pertença à Comunidade de Países de Língua Portuguesa será apropriado pelos cidadãos, conforme os objetivos de sua fundação, sem que tenham abertura e condições para viajar, entrar, permanecer e experimentar os seus países com liberdade.

Referências

ANGOLA. Ministério do Interior. Ministério das Finanças. Decreto Executivo Conjunto n.º 6/14. *Diário da República*: 1ª série, Luanda, n. 6, p. 103, 9 jan. 2014.

ANGOLA. Instituto Nacional de Estatística. *Recenseamento geral da população e habitação 2014*. Luanda: Instituto Nacional de Estatística, 2016.

ANGOLA. Assembleia da República. Lei n.º 13/2019 de 12 de fevereiro. *Diário da República*: 1ª série, Luanda, n. 30, p. 1173-1181, 12 fev. 2019.

ANGOLA. Presidência da República. Decreto presidencial n.º 234/20. *Diário da República*: 1ª série, Luanda, n. 145, p. 103, 16 set. 2020. Disponível em: https://www.sme.gov.ao/legislacao/. Acesso em: 12 dez. 2020.

ANGOLA-PORTUGAL. *Decreto nº 32/2004*. Aprova a Convenção sobre Segurança Social entre a República Portuguesa e a República de Angola, assinada em Luanda em 27 de outubro de 2003. Luanda, 2003. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec32-2004.pdf. Acesso em: 25 fev. 2021.

ANGOLA-PORTUGAL. Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Angola no Domínio do Turismo, assinada em Luanda em 5 de abril de 2006. Luanda, 2006. Disponível em: https://files.dre.pt/1s/2006/12/23900/83818382.pdf. Acesso em: 3 nov. 2021.

ASCENSÃO, J. O. Direitos humanos: uma lacuna no Tratado de Amizade Luso-Brasileiro? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 43, n. 1, 2002.

BAGANHA, M. I. As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*, Lisboa, v. 29, n. 128, p. 959-980, 1994.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL-PORTUGAL. *Decreto nº 70.391, de 12 de abril de 1972*. Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Brasília, DF, 12 abr. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70391.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL-PORTUGAL. *Decreto n.º 3/96*. Acordo de Cooperação Consular entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil para Proteção e Assistência Consular aos Seus Nacionais em Terceiros Países, assinada em Lisboa a 20 de Julho de 1995. Lisboa, 20 jul. 1995. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec3-1996.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL-PORTUGAL. *Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil*. Porto Seguro, 22 abr. 2000. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/tratado_amizade_cooperacao_consulta_rep_port_brasil.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL-PORTUGAL. *Resolução da Assembleia da República nº 6/2009*. Aprova o Acordo que Altera o Acordo sobre Segurança Social ou Seguridade Social entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil, assinado em Brasília em 9 de agosto de 2006. Brasília, DF, 9 ago. 2006. Disponível em: https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2009/02/04000/0130701310.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRAUTIGAM, D. China and oil-backed loans in Angola: the real story. *China in Africa*, Baltimore, 17 out. 2011. Disponível em: http://www.chinaafricarealstory.com/2011/10/china-and-oil-backed-loans-in-angola.html Acesso em: 21 fev. 2021.

CABO VERDE-BRASIL. *Memorandum de entendimento*. Mindelo, 25 jun. 1976.

CABO VERDE-PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 524-G/76*. Acordo Geral sobre Migração entre Portugal e Cabo Verde. Lisboa, 16 fev. 1976a. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl524G-1976.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

CABO VERDE-PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 524-I/76*. Acordo Especial entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde Regulador do Estatuto de Pessoas e Regime dos seus Bens. Cidade da Praia, 15 abr. 1976b. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl524IB-1976.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP*. Lisboa, 17 jul. 1996. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fDeclaraoConstitutivaCPLP.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 21/99*. Acordo Geral de Cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado na Praia, Cabo Verde, aos 17 de Julho de 1998, pelos Governos da República de Angola, da República Federativa do Brasil, da República de Cabo Verde, da República da Guiné-Bissau, da República de Moçambique, da República Portuguesa e da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Cidade da Praia, 17 jul. 1998a. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec21-1999.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 20/99*. Acordo de Cooperação entre Instituições de Ensino Superior dos Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado na Praia, Cabo Verde, aos 17 de Julho de 1998, pelos Governos da República de Angola, da República Federativa do Brasil, da República de Cabo Verde, da República da Guiné-Bissau, da República de Moçambique, da República Portuguesa e da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Cidade da Praia, 17 jul. 1998b. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec20-1999.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 8/2021*. Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos dos Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Maputo, em 17 de Julho de 2000. Maputo, 17 jul. 2000. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/vistoscplp.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 34/2003*. Acordo sobre Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas entre os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília, DF, 30 jul. 2002a. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec34-2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 37/2003*. Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos Devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP entre os Estados membros dos países da Comunidade de Países de Língua Estrangeira. Brasília, DF, 30 jul. 2002b. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec37-2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 32/2003*. Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa entre os Estados membros dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília, DF, 30 jul. 2002c. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec32-2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 35/2003*. Acordo sobre Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração entre os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília, DF, 30 jul. 2002d. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec35-2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Decreto n.º 33/2003*. Acordo sobre Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para o Atendimento de Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa entre os Estados membros dos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Brasília, DF, 30 jul. 2002e. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec33-2003.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Acordo sobre a Concessão de Visto para Estudantes*. Lisboa, 2007. Disponível em: https://dre.pt/application/conteudo/572128. Acesso em: 12 dez. 2020.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Relatório de atividades da Direcção de Cooperação*. Lisboa, maio 2011.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Plano de Ação da Praia*. Cidade da Praia, 28 maio 2021a.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA. *Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP*. Luanda, 17 jul. 2021b.

CONGOLESE migrants suffer dire abuses in Angola. *OHCHR*, Geneva, 24 maio 2012. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/CongoleseMigrants.aspx. Acesso em: 8 mar. 2021.

FREYRE, G. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Sessão de 17 jun. 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. v. 13.

GUINÉ-BISSAU-PORTUGAL. *Decreto n.º 75/76*. Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre a República da Guiné-Bissau e Portugal. Lisboa, 11 jun.

1975. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec75-1976.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

GUINÉ-BISSAU-PORTUGAL. *Decreto nº 115/81*. Acordo Geral sobre Migração entre a República de Portugal e a República da Guiné-Bissau. Bissau, 24 fev. 1979. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec115-1981.pdf Acesso em: 15 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries estatísticas retrospectivas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1986, v. 1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeção de população*: migração, 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 20 nov. 2020.

LEITÃO, J. *Estudo sobre cidadania e circulação no espaço da CPLP*. [*s. l.*]: CPLP, 2008. Disponível em: https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/cidCirc/Binder1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

LEITE, A. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Sessão de 17 jun. 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. v. 13.

MENDES, J. S. R. *Laços de sangue*: privilégios e intolerância à imigração portuguesa no Brasil. São Paulo: Edusp: 2011.

MENDES, J. S. R.; MENEZES, F. B. B. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: "perigo estrangeiro" e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 247, p. 302-321, 2019. Disponível em: https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/568. Acesso em: 10 out. 2020.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República. Lei nº 5/93 de 28 de dezembro. *Boletim da República*: 2º suplemento, Maputo, 20 dez. 1993. Disponível em: https://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/86027/96737/F673232011/MOZ86027.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Decreto nº 57/2003 de 24 de dezembro. *Boletim da República*: 1ª série, Maputo, n. 52, 24 dez. 2003. Disponível em: https://www.misau.gov.mz/index.php/administracao-e-financas-legislacao?download=424:decreto-57-2003-de-24-de-dezembro-regime-juridico-de-trabalho-de-estrangeiros. Acesso em: 10 out. 2020.

MOÇAMBIQUE. [Constituição (2004)]. *Constituição da República de Moçambique*. Lisboa: Fórum dos Presidentes dos Supremos Tribunais de Justiça dos Países e Territórios de Língua Portuguesa, 2004. Disponível em: https://www.stj.pt/wp-content/uploads/2018/01/mocambique_constituicao.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO. Angola. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário, 2021. Disponível em: http://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=9. Acesso em: 10 jul. 2021.

OBSERVATÓRIO DA EMIGRAÇÃO. Brasil. Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Instituto Universitário, 2021. Disponível em: http://observatorioemigracao.pt/np4/paises.html?id=31. Acesso em: 4 nov. 2021.

OLIVEIRA, C. R. *Indicadores de integração de imigrantes*: relatório estatístico anual 2020. Lisboa: Observatório das Migrações, 2020. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Indicadores+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Imigrantes.+Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2019/98bf34e6-f53f-41b9-add6-cdb4fc343b34. Acesso em: 14 out. 2021.

PORTUGAL-PAIGC. *Acordo entre o governo português e o Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (Acordos de Argel)*. Lisboa, 19 dez. 1974. Disponível em: https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2016/01/ACORDO-PORT-GUINE.pdf. Acesso em 10 dez. 2020.

REPATRIADOS 1.480 estrangeiros ilegais em Moçambique. *Portal do Governo de Moçambique*, Maputo, 26 out. 2018. Disponível em: https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/Repatriados-1.480-estrangeiros-ilegais-em-Mocambique. Acesso em: 10 out. 2020.

SANTOS, C. Cabo Verde quer avanços na livre circulação de pessoas e bens dentro da CPLP. *Diário de Notícias Online*, Lisboa, 13 jul. 2018. Disponível em: https://www.dn.pt/mundo/cabo-verde-quer-avancos-na-livre-circulacao-de-pessoas-e-bens-dentro-da-cplp-9584137.html. Acesso em: 10 dez. 2020.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL. *Decreto nº 68/76*. Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe. São Tomé, 12 jul. 1975. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec68-1976.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL. *Decreto nº 34/79*. Acordo Geral sobre Migração entre a República Portuguesa e a República Democrática de S. Tomé e Príncipe. São Tomé, 17 jul. 1978. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec34-1979.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE-PORTUGAL. *Decreto do Governo nº42/84 de 26 de julho*. Acordo sobre a Permanência ao Serviço e Readmissão de Nacionais de

Uma das Partes Que Se Encontram a Exercer ou Tenham Exercido Funções no Âmbito da Administração Pública da Outra Parte, celebrado entre a República Portuguesa e a República Democrática de São Tomé e Príncipe, assinado em 7 maio de 1984. Lisboa, 7 maio 1984. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec42-1984.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

SARMENTO, C. M. Tratado do Milénio: 500 anos para redescobrir a história. *In*: CASTRO, Z. O.; SILVA, J. R.; SARMENTO, C. M. (ed.). *Tratados do Atlântico Sul, Portugal-Brasil, 1825-2000*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2006. p. 28-321.

TIMOR-LESTE-PORTUGAL. *Resolução da Assembleia da República n.º 5/2004*. Aprova, para ratificação, o Acordo Quadro de Cooperação entre a República Portuguesa e a República Democrática de Timor-Leste, assinado em Díli em 20 de Maio de 2002. Díli, 20 maio 2002. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar5-2004.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

TOLENTINO, C. *Cabo Verde*: janelas de África (1975-2015). Porto: Livraria Pedro Cardoso, 2016.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Conselho da União Europeia. Regulamento (EU) 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação. *Jornal Oficial da União Europeia*: Legislação, Luxemburgo, p. 303-339, 28 nov. 2018. Disponível em: https://vistos.mne.gov.pt/images/schengen/legislacao_sch/regulamento_ue_1806_18.pdf. Acesso em: 11 out. 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *World Refugee Survey 1993*. Geneva: UNHCR, 1994.

VITORINO, J.; CISSÉ, M. Por que e para onde os guineenses estão migrando?: uma proposta de análise do estado da arte sobre estudos das migrações na Guiné-Bissau. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 29, n. 1, p. 130-154, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/245631/38087. Acesso em: 13 jul. 2020.

WILSON, K.; NUNES, J. Repatriation to Mozambique: refugee initiative and agency planning in Milange District 1988-1991. *In*: ALLEN, T.; MORSINK, H. (ed.). *When refugees go home*: African experiences. Londres: James Currey, 1994.

WORLD BANK. World Development Indicators. Washington, DC: World Bank, 2020. Disponível em: https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=SP.POP.TOTL&country=WLD. Acesso em: 28 dez. 2020.

Um capítulo das relações cooperativas entre o Brasil e países africanos: a cooperação educacional

Elsa Sousa Kraychete

Introdução

A cooperação entre o Brasil e países africanos no campo da educação já cumpre meio século. O marco inicial é o Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), idealizado pelo governo brasileiro entre 1964 e 1965 para regulamentar iniciativas de intercâmbio educacional de estudantes estrangeiros em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras – iniciativas que já aconteciam, mas sem dispor de coordenação centralizada. Inicialmente, foram os países latino-americanos que aderiram ao convênio; a participação africana só passou a acontecer no decorrer dos anos 1970, quando consolidadas as independências frente ao colonialismo.

O PEC-G foi institucionalizado em 1965 sob os ecos da Conferência de Bandung, que propunha ações cooperativas entre países do então denominado Terceiro Mundo. Ao longo do tempo, o programa passa por redefinições, até integrar-se como um dos componentes da cooperação Sul-Sul, nos mandatos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. As ações brasileiras ao abrigo do PEC-G são classificadas como cooperação técnica internacional, significando o compartilhamento de conhecimentos, técnicas, materiais, insumos

e profissionais com o fim de promover mudanças estruturais a partir da solução de problemas locais ou regionais.

Em consonância com as diretrizes da política externa brasileira, o Ministério da Educação, conforme citado por Duarte (2014a, p. 7), estabeleceu:

> [...] 5 Eixos Estruturantes para a Construção de um Programa de Cooperação Educacional (MEC, s.d.) com o objetivo de utilizar a educação como elo [...] permanente entre o Brasil e Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe. As metas para o PEC-G, no eixo Educação Superior, são 1) ampliar as ofertas de bolsas dos governos do Brasil e demais parceiros, bem como a iniciativa privada nos cursos relacionados com áreas prioritárias, e 2) trabalhar em parcerias com países, de modo a acompanhar a trajetória dos estudantes.

No contexto das mudanças na política externa brasileira a partir de 2002, contemplando a aproximação com a África como estratégica, foi proposta e implementada uma iniciativa inovadora na direção de aprofundar a cooperação na área da educação com países africanos: a criação da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), efetivada em 2013. Essa iniciativa aprofundou qualitativamente as políticas de intercâmbio de estudantes.[1]

Este texto traz resultados do projeto de pesquisa *Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na Cooperação Sul-Sul*,[2] financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento

---

[1] Visando a cooperação com os países da América Latina, também foi criada a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila).

[2] Os resultados aqui registrados contemplam a pesquisa bibliográfica e a coleta de dados junto ao Itamaraty e Ministério da Educação. A pandemia impediu a realização da pesquisa em Angola, que havia sido programada para ser realizada entre 14 e 29 de março de 2020. O objetivo da pesquisa em Angola era fazer entrevistas com egressos do PEC-G, buscando averiguar a satisfação com o programa e a inserção desses egressos no mercado de trabalho angolano.

Científico e Tecnológico (CNPq). O texto está composto por cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, é apresentada a mudança nas estratégias da política externa brasileira a partir de 2002. Com base na literatura e em dados estatísticos, a terceira seção apresenta a evolução do PEC-G, com enfoque na presença de estudantes africanos em universidades brasileiras. A quarta seção apresenta a Unilab, com dados sobre a composição do corpo docente por nacionalidade e a presença de estudantes africanos discriminados por países de origem. Por fim, as considerações finais.

Política externa e cooperação do Brasil com países africanos na primeira década do século XXI

A primeira década do presente século representou para as relações entre o Brasil e países africanos um momento de reaproximação, com a ambição de construir uma concertação capaz de abrigar uma política que contemplasse o continente, para além de relações país a país. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva flexionou as relações externas do Brasil de forma a devolver ao Itamaraty o protagonismo na condução da política externa, buscando alinhamento com aspectos da Política Externa Independente (PEI) e do pragmatismo responsável, com relativa independência frente às grandes potências e maior aproximação com países em desenvolvimento, especialmente da América do Sul e da África. (NERY, 2017)

Nesse contexto, o Brasil buscou contrabalançar a configuração hierarquizada do poder mundial, mesmo sem confrontar as consagradas potências com as quais mantinha vínculos históricos. A orientação era fortalecer os laços entre os países em desenvolvimento, com incentivo à criação e ao fortalecimento de coalizões denominadas Sul-Sul, marcadas por traços neodesenvolvimentistas que passavam a conduzir a política econômica no país. Essa mudança, em diversas configurações geográficas, contribuiu para o

nascimento do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas) e dos Brics, composto por Brasil, Rússia, Índia e China. No âmbito regional, a prioridade foi a articulação com a América do Sul, fortalecendo as relações entre os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e criando a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Nesse contexto também se verificou a reaproximação com a África. (NERY, 2017)

Se as relações externas são uma dimensão política interna, esse redesenho da política externa não deixou de causar polêmicas e determinar trajetória sinuosa. Segundo Nery (2017), as elites empresariais que em 2002 se mostraram alinhadas com a política de maior alinhamento Sul-Sul passaram a advogar, em 2013, por um maior estreitamento com o centro: Estados Unidos, Japão e União Europeia. Em nome de romper o isolamento, as elites empresariais, via Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e Confederação Nacional da Indústria (CNI), mostraram-se favoráveis a acordos plurilaterais como a Trans-Pacific Partnership (TPP), ou Parceria Transpacífico, e a Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

No que toca à reinserção da África na política externa brasileira, o descrédito passou a ser ainda maior, e não deixou de embutir preconceitos. Em aula a bolsistas do Itamaraty, Amorim (2011, p. 482), afirma: "Havia preconceito. Esse preconceito nunca era expresso de forma direta: 'não queremos nada com a África porque são pobres'. Mas porque não são grandes mercados, não temos grandes negócios a fazer." No entanto, os negócios com a África nesse período foram quintuplicados, completa Amorim.

O comércio entre Brasil e países africanos em 2000 era de US$ 4 bilhões, já em 2010 contabilizou US$ 20 bilhões. (BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA, 2011, p. 6-7) Empresas brasileiras ampliaram seus investimentos em países africanos, movimento apoiado na política do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de incentivo à multinacionalização de empresas brasileiras.

Paralelamente, o governo definiu uma política de cooperação internacional com base no respeito à autodeterminação dos povos (não intervenção sobre assuntos internos no país cooperante), em moldes horizontais e solidários, como definem os documentos oficiais. (INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010) Operacionalmente, o Brasil se colocava como ofertante de cooperação técnica, sempre em atendimento a demandas do país parceiro e a partir das possibilidades da oferta brasileira. Os projetos, caracterizados como de cooperação técnica, deveriam estar imbuídos de caráter estruturante para a promoção do desenvolvimento. As operações financeiras, como empréstimos e juros (mesmo os acordados com concessionalidades), foram excluídas dos valores correspondentes à cooperação para o desenvolvimento. Conforme publicado em estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a cooperação brasileira é definida como:

> A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria das suas condições socioeconômicas. (INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 17)

Entendidos como estruturantes, voltados ao desenvolvimento do país receptor da cooperação, os acordos celebrados entre o Brasil e países parceiros deveriam se caracterizar como projetos a serem desenvolvidos em médio e longo prazo, aos quais seriam aportados grande volume de recursos. Nessa perspectiva, foram valorizados os projetos agrícolas e educacionais em nível de graduação e pós-graduação em diversas áreas de conhecimento.

À medida que a cooperação integrou a política externa brasileira, foi necessário definir uma estrutura capaz de operacionalizar e dar maior eficácia ao sistema. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), integrada ao Ministério das Relações Exteriores, atua a partir de quatro coordenações: Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral e Triangular; Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral; e Coordenação Geral de Administração e Orçamento da ABC. Embora a ABC detenha a coordenação geral da cooperação, estudo do Ipea registra 44 organizações envolvidas em projetos de cooperação brasileira. (INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2016)

Para atender à demanda foi estabelecido o seguinte fluxo: o governo do país demandante apresentava seu pleito à embaixada brasileira em seu país, e a embaixada encaminhava a demanda à ABC, que analisava as propostas recebidas e mobilizava os ministérios que podiam atender às demandas junto a entidades executoras. (ALMEIDA, 2015) Dentre as entidades executoras, dada a definição de caráter estrutural que deveria nortear a cooperação brasileira, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) eram as responsáveis pela execução dos projetos nas áreas da saúde e agricultura, respectivamente. Dentre os ministérios, o da Educação (MEC) teve importante protagonismo como responsável pelos programas na sua área, como nos Programas Estudante-Convênio, em suas versões de graduação e pós-graduação. É também no MEC que se concebe e implementa a Universidade da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

No período correspondente aos mandatos de Lula da Silva, o presidente teve participação direta na condução da política externa e, consequentemente, da cooperação brasileira. Da sintonia entre o presidente, o chanceler Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia – que por muito tempo foi Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores e, à época, ocupava o posto de assessor

da Presidência da República em temas internacionais –, resultou o desenho da política externa brasileira e da cooperação para o desenvolvimento internacional. Em relação à cooperação com a África, o discurso ganhou contornos políticos e matizados com alusões, por um lado, à "dívida histórica", reportada à herança da escravidão e, por outro lado, à contribuição dos povos africanos à formação cultural da sociedade brasileira.

A cooperação brasileira com países africanos na área da educação: o Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G)

O Programa de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) expressa a cooperação em educação entre o Brasil e países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina. Segundo a Divisão de Temas Educacionais e Língua Portuguesa do Itamaraty, o PEC-G

> [...] constitui uma atividade de cooperação, prioritariamente, com países em desenvolvimento, que objetiva a formação de recursos humanos, possibilitando a cidadãos de países com os quais o Brasil mantém acordos educacionais ou culturais realizarem estudos universitários no Brasil, em nível de graduação, nas instituições de ensino superior brasileiras.

O PEC-G é o mais antigo programa governamental brasileiro de cooperação internacional na Educação Superior, regulamentado pelo Governo Federal em 1965. (DUARTE, 2014d) A sua normalização aconteceu no contexto de intensificação da cooperação internacional a partir da Segunda Guerra Mundial por parte das forças aliadas vencedoras do conflito, com desdobramentos em programas dessa natureza tanto na forma bilateral como multilateral. O programa também atende à falência das potências europeias em gerir o sistema colonial, com as nações em desenvolvimento demandando

o estabelecimento de um sistema de cooperação horizontal entre as nações – como consta nos dez princípios consensuados em Bandung, o estímulo aos interesses mútuos de cooperação.

O conflito mundial também intensificou as relações do Brasil com os países vizinhos. Mesmo antes do conflito já eram registrados intercâmbios de estudantes estrangeiros em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras. O intercâmbio de estudantes latino-americanos, realizando estudos universitários no Brasil, como também de brasileiros estudando em países vizinhos, data de períodos remotos. Em 1917, já havia estudantes brasileiros estudando no Uruguai e, em 1919, estudantes argentinos, chilenos, paraguaios e uruguaios realizando cursos de nível superior em universidades brasileiras, inclusive na Escola Militar e na Escola Naval. Em 1941, com a intensificação das relações culturais entre o Brasil e a Bolívia, é registrada a presença de estudantes bolivianos no país. (DUARTE, 2014a)

Antecede o PEC-G a celebração dos Convênios de Cooperação Cultural Bilateral, que, para facilitar o ingresso dos estudantes dos países conveniados em universidades brasileiras, liberavam exigências que recaíam sobre os estudantes do próprio país, a exemplo do pagamento de taxas e do exame vestibular. Com essa seleção por via diplomática, atendendo aos termos conveniados, surge o denominado "estudante-convênio". (DUARTE, 2014a)

O aumento do número de estudantes estrangeiros levou, em 1965, à institucionalização do programa. O Decreto nº 55.613/1965 tornou obrigatório "o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênio)". (BRASIL, 1965) O programa, conforme regulamentado, era executado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), que mantinha o contato direto com as IES, sem a intermediação do Ministério da Educação, que então atuava muito timidamente junto a tais instituições. (DUARTE, 2014a) Em 1974, foi assinado um novo protocolo, desta vez entre o MRE e o MEC, visando atualizar e aprimorar os mecanismos reguladores. O aumento do número de ingressantes no programa exigia este

aprimoramento. Nesse ano, foram registrados 1.600 novos alunos estrangeiros em universidades brasileiras. (DUARTE, 2014a)

Em 1986, o PEC-G – então conduzido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) –, passa por novo reajuste, determinando tempo-limite para a conclusão dos cursos de graduação, pouco observado por muitas IES. Em 1987 é assinado o Programa Convênio-Estudante Nível Técnico (PEC-TEC), em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e instituições de ensino profissionalizantes, com o objetivo de oferecer estágios de curta duração (entre 3 e 6 meses) a estudantes estrangeiros. Dos 250 cursos oferecidos, 70% foram destinados a estudantes africanos. (BRASIL, 2016) Em 1993, um novo protocolo amplia a área de abrangência do programa, que deixa de contemplar apenas estudantes de origem latino-americana.

Um protocolo assinado em 1998, sob a coordenação da Secretaria de Educação Superior (Sesu), amplia a participação das IES no programa por meio de termo de adesão, com a participação da Sesu na etapa final do processo seletivo: obrigatoriedade de aprovação no exame do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros e recebimento de diploma junto à embaixada brasileira. Para acompanhar o processo, o Fórum de Pró-Reitores de Graduação indica comissão de assessoramento.

Atualmente, o PEC-G é regido pelo Decreto nº 7.948/2013, que revogou o Decreto nº 55.613/1965, regulamentando:

> Art. 1º O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G destina-se à formação e qualificação de estudantes estrangeiros por meio de oferta de vagas gratuitas em cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior – IES brasileiras.
>
> Parágrafo único. O PEC-G constitui um conjunto de atividades e procedimentos de cooperação educacional internacional, preferencialmente com os países em desenvolvimento, com base em acordos bilaterais vigentes e caracteriza-se pela

> formação do estudante estrangeiro em curso de graduação no Brasil e seu retorno ao país de origem ao final do curso.
> Art. 2º O PEC-G será implementado conjuntamente pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Educação, nos termos deste Decreto.
> § 1º Compete ao Ministério das Relações Exteriores coordenar os procedimentos relativos à implementação do PEC-G junto a governos estrangeiros por intermédio das missões diplomáticas e repartições consulares brasileiras.
> § 2º Compete ao Ministério da Educação coordenar os procedimentos referentes à adesão das IES ao PEC-G, oferta das vagas, seleção e matrícula dos candidatos e acompanhamento do programa.
> § 3º Os Ministérios das Relações Exteriores e da Educação não interferirão em questões de natureza acadêmica, de atribuição exclusiva das IES integrantes do programa. (BRASIL, 2013)

Com o objetivo de fomentar a cooperação científica e cultural entre os países com os quais o Brasil mantém acordos nas áreas de educação e cultura – em especial os países de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº 4.875, instituiu auxílio a estudantes que não têm condições econômicas de se manter no Brasil, evitando, assim, que a renda seja uma barreira ao intercâmbio. A implementação do auxílio foi de responsabilidade do MEC, que coordena o Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes). Inicialmente, o auxílio foi vinculado ao valor do salário-mínimo, mas, em 5 de junho de 2012, a Portaria nº 745 descentralizou a gestão dos auxílios, passando-a diretamente para as instituições de ensino superior e fixando o valor em R$ 622,00. Para candidatar-se ao programa, o estudante tem que ter bom desempenho acadêmico, não exercer qualquer atividade remunerada, exceto as voltadas para fins curriculares e de iniciação científica, e não receber auxílio financeiro de outros órgãos governamentais brasileiros. (DUARTE, 2014a, p. 13)

A seleção dos estudantes estrangeiros para ingresso no PEC-G é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Educação. Cabe ao MRE: divulgar o PEC-G nos países integrantes do convênio; viabilizar a aquisição de visto do estudante; acompanhar a permanência do estudante no Brasil; gerir as inscrições; entregar diplomas; pagar a bolsa-mérito; e gerir pendências quando o estudante se envolve em situações delicadas, como desligamento, acidente e envolvimento com drogas, que acarretam o retorno do estudante ao seu país. O MEC, por sua vez, fica encarregado de: elaborar os editais; gerir o trâmite do estudante junto às IES; fazer o acompanhamento educacional dos estudantes; e gerir o Promisaes. As IES são responsáveis por: ofertar vagas; prover educação aos estudantes selecionados; gerenciar e destinar as bolsas Promisaes.

Entre 2006 e 2013, segundo Duarte (2014a), foram concedidos 5.029 auxílios, com atendimento a 3.123 estudantes. Nesse período, foram concedidos 3.848 auxílios a estudantes oriundos de países africanos, com a seguinte distribuição: Guiné-Bissau (55%), Cabo Verde (28%), São Tomé e Príncipe (10%), Angola (5%) e Moçambique (2%). (DUARTE, 2014a)

Breve histórico da adesão de países ao PEC-G e evolução do número de estudantes

Os dados disponíveis não possibilitam a constituição de séries históricas desde o nascedouro do programa, mas é possível apresentar traços da sua evolução quanto à adesão dos países e à evolução do número de estudantes.

Na primeira década de vigência do PEC-G, a cooperação contemplava, com exceção dos Estados Unidos, países latino-americanos. Foram 15 os países da região que aderiram ao programa, já em 1964: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru,

República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Ainda sem uma definição de cooperação entre países subdesenvolvidos, os Estados Unidos figuram entre os países em cooperação no programa. El Salvador e Haiti aderiram ao programa em 1965.

A presença de países africanos só ocorreu na década de 1970, com a adesão de Cabo Verde, Guiné-Bissau e Nigéria em 1977. Angola passa a integrar o Programa em 1985, e nos anos 2000 a África do Sul (2010), a Tanzânia (2011) e Botsuana (2015) também aderem. Como será visto em seguida, quando tratamos do registro de ingressantes no programa por país, muitos outros países têm estabelecido parceria com o Brasil por meio do PEC-G, mas a consulta na página "PEC-G: Histórico do Programa" (BRASIL, 2016) traz apenas esses registros com os respectivos anos de adesão.

Entre 2000 e 2013 o Brasil recebeu 6.391 estudantes estrangeiros para realizar cursos de graduação em IES credenciadas. Desse total, 50,5% concluíram o curso, e 27,2% estavam ativos. Os desligados do programa representavam 11,8% do total. Os outros estudantes ou foram transferidos ou não tiveram suas informações registradas. Atualmente, 59 países participam do programa: 25 da África, 25 das Américas e 9 da Ásia. (DCE-MRE)

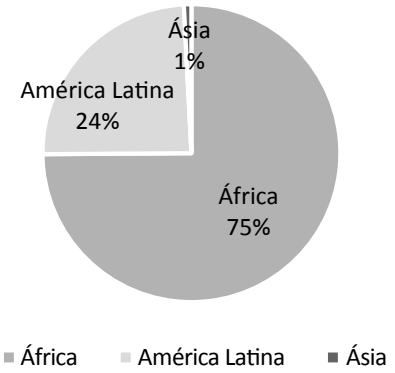
Esse perfil do programa pode ser observado no número de estudantes por origem. Até a década de 1990 a maioria dos estudantes eram latino-americanos, mas já em 1996 a presença de estudantes de países africanos correspondia a 60% do total de estudantes entrantes no programa. Em 2005 os estudantes africanos representavam 82% do total. Esses dados refletem, por um lado, a consolidação das universidades latino-americanas em seus respectivos países e, por outro lado, a evolução da política externa brasileira de aproximação com países africanos.

A criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996 dá início à trajetória recente, que é ampliada a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores em 2002, com acentuada mudança para o fortalecimento das relações entre os países situados ao Sul do Equador. Vários fatores podem ter

influído no aumento da demanda de estudantes africanos para complementar a sua formação no estrangeiro: as guerras civis em que muitos países se viram envolvidos no pós-independência, que levou à migração de grande número de jovens; a fragilidade ou inexistência de universidades nesses países (para citar um exemplo, só em 2002 a Guiné-Bissau implantou a sua primeira universidade pública, enfrentando muitas dificuldades para sua consolidação); e exigências decorrentes do desenvolvimento econômico, que passa a demandar quadros técnicos com qualificação adequada à institucionalidade exigida.

Os dados sobre a origem dos estudantes revelam que os africanos representam a maioria dos participantes do programa. A Figura 1 mostra a distribuição dos estudantes por local de origem entre 2000 e 2019.

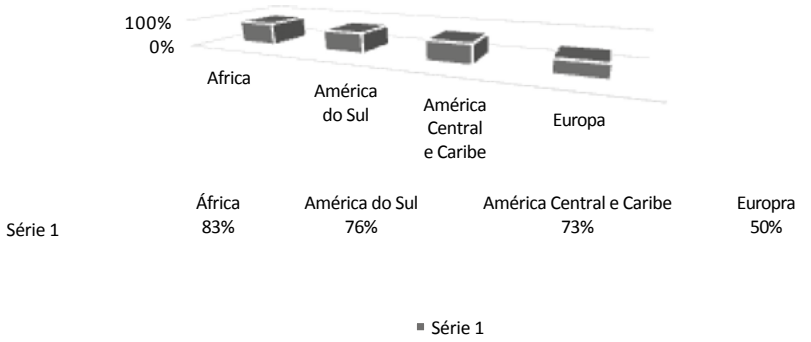
Figura 1 – Estudantes estrangeiros matriculados em IES brasileiras via PEC-G entre 2000 e 2019



Fonte: elaboração do autor

O índice de conclusão de curso dos estudantes africanos, entre 2000 e 2013, é o mais alto em comparação com estudantes originários dos demais continentes (Figura 2).

Figura 2 – PEC-G: índice de conclusão de cursos por região 2000 a 2013



Fonte: elaboração do autor

A distribuição do número de alunos por países africanos revela o registro de 22 países com estudantes realizando cursos de graduação em IES brasileiras entre 2000 e 2019, totalizando 15.980 estudantes. Aproximadamente 79% dos estudantes entrantes no período são originários de países lusófonos. Cabo Verde e Guiné-Bissau lideram em número de estudantes, com aproximadamente 57% do total, e com participações de 40% e 18%, respectivamente. A Tabela 1 apresenta o número de estudantes por país ao longo do período.

Tabela 1 – Estudantes angolanos formados pelo PEC-G entre 2000 e 2013

Área	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro	%
Ciências Básicas							
Ciências	1	1	-	-	-	-	6
Ciências biológicas	11	1	1	6	2	1	69
Física	1	-	-	-	1	-	6
Química	3	-	-	2	1	-	19
Total (A)	**16**	**2**	**1**	**8**	**4**	**1**	**-**
%	**8**	**1**	**0,5**	**4**	**2**	**0,5**	**100**

Área	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro	%
Engenharia e Estatística							
Agronomia	4	1	-	3	-	-	7
Ciência da Computação	7	-	2	4	1	-	11
Engenharia civil	10	1	-	8	1	-	16
Engenharia elétrica	7	1	-	3	3	-	11
Engenharia mecânica	3	-	-	2	1	-	5
Engenharia de minas	22	-	9	12	1	-	36
Estatística	1	-	1	-	-	-	2
Geologia e geofísica	7	-	1	5	-	1	11
Total (B)	**61**	**3**	**13**	**37**	**7**	**1**	**-**
%	**30**	**1**	**6**	**18**	**3**	**0**	**100**
Saúde							
Enfermagem	7	-	-	6	1	-	**17**
Farmácia	2	-	-	-	2	-	**5**
Fisioterapia	5	-	-	4	1	-	**12**
Fonaudiologia	1	-	-	1	-	-	**2**
Medicina e biomedicina	18	4	4	5	3	2	**43**
Odontologia	3	-	-	2	1	-	**7**
Psicologia	4	-	1	2	1	-	**10**
Veterinária	2	-	1	1	-	-	**5**
Total (C)	**42**	**4**	**6**	**21**	**9**	**2**	**42**
%	**21**	**2**	**3**	**10**	**4**		**100**

Área	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro	%
Ciência Humanas e Sociais Aplicadas							
Administração	14	1	2	9	-	2	**17**
Ciências contábeis	8	2	2	-	3	1	**10**
Ciências econômicas	27	6	3	8	7	3	**33**
Ciências políticas	1	-	-	-	-	1	**1**
Ciências sociais	5	-	-	3	-	2	**6**
Comunicação social	7	-	-	3	2	2	**9**
Direito	18	-	2	11	5	-	**22**
Serviço social	1	-	-	-	1	-	**1**
Total (D)	**81**	**9**	**9**	**34**	**18**	**11**	**81**
%	**40**	**4**	**4**	**17**	**9**	**5**	**100**
Outros							
Educação artística	2		-	-	2	-	**50**
Esporte	1	-	-	1	-	-	**25**
Letras	1	-	-	-	-	1	**25**
Total (E)	4	-	-	1	2	1	**4**
%	1	-	-				**100**
Total (A+B+C+D+E)	**204**	**18**	**29**	**101**	**40**	**16**	**204**
%	**100**	**9**	**14**	**50**	**20**	**8**	**100**

Fonte: elaboração do autor baseada em dados do Ministério da Educação (2014).

Segundo o Ministério da Educação Ministério da Educação (MEC), 110 instituições educacionais, distribuídas entre públicas federais,

estaduais, municipais e privadas, situadas em todos os estados, com exceção de Rondônia, integram o programa. Os estados de São Paulo (17), Minas Gerais (15) e Rio Grande do Sul (12) têm maior representatividades dentre os que participam do Programa. (BRASIL, 2009)

A Cooperação via PEC-G entre Brasil e Angola[3]

Os dados revelam que 204 angolanos se formaram em universidades brasileiras por meio do PEC-G entre 2000 e 2013. Observa-se também que 51% dos egressos são das áreas da engenharia e da saúde, com 30% e 21%, respectivamente. Esses dados indicam que os angolanos buscam formação no Brasil em áreas importantes para o desenvolvimento do país, áreas para as quais as universidades angolanas ainda não alcançam ofertar vagas suficientes.

Dentre as engenharias, a engenharia de minas e a engenharia civil são as mais buscadas, representando 36% e 16%, respectivamente. A procura por essas formações reflete as carências internas de formações nessas especialidades, levando em conta, ainda, que Angola é um grande produtor de recursos minerais e demanda a reconstrução das vias de circulação destroçadas por décadas de guerra contra o colonizador, seguida de uma guerra civil. A construção de equipamentos urbanos com o crescimento das cidades, resultado da intensificação do fluxo migratório campo-cidade é outro vetor de forte demanda por obras de construção civil. No campo da saúde, Angola não é menos carente, e os cursos de medicina e enfermagem, conjuntamente, correspondem a 60% do total do campo.

Os diplomados nas áreas das ciências humanas e aplicadas representam 50% do total. Os formados concentram-se nos cursos de economia (33%), direito (22%) e administração (17%).

[3] Agradeço ao professor doutor Osvaldo Barreto, então Secretário da Educação do Estado da Bahia, pela intermediação para obtenção dos dados junto ao MEC com esse nível de desagregação.

No que se refere à região das IES, as instituições localizadas no Sudeste e no Sul são responsáveis por 70% dos diplomas expedidos, com participações de 50% e 20%, respectivamente.

A Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab)

A cooperação na área educacional entre Brasil e países africanos é fortalecida institucionalmente com a criação da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Idealizada e implementada no decorrer dos mandatos do Partido dos Trabalhadores, a comissão nomeada para estabelecer as suas diretrizes foi instalada em 2008, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e a promulgação da sua fundação, por meio da Lei nº 12.289, data de 20 de julho de 2012, já na presidência de Dilma Rousseff. (MALOMALO; LOURAU; SOUZA, 2018)

Embora contemple os países de língua portuguesa, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) define que "[...] tendo em vista a proximidade histórico-cultural que o idioma comum estabelece, é natural que os laços mais estreitos da cooperação horizontal brasileira sejam com os Países Africanos.". (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2020)

> A instalação da Comissão de Implantação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), em outubro de 2008, pelo Ministério da Educação (MEC), deu seguimento a esse esforço [de expansão do ensino superior no país]. E a sanção presidencial da Lei nº 12.289, de 20 de julho de 2010, que dispõe sobre a criação da universidade, espelha concretamente essa política. (UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA, 2020)

A Unilab inaugura no Brasil uma experiência inovadora, com a pretensão de constituir uma comunidade acadêmica internacional. Segundo a página da universidade, em 2021, o número de matrículas somava 4.619 estudantes, sendo 75% brasileiros e 25% estrangeiros. (UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA, 2021) Os estrangeiros somam 1.156 estudantes. A distribuição desses estudantes por países africanos se encontra na Tabela 2. O corpo docente também apresenta diversidade regional, contemplando docentes de diversos países.

Tabela 2 – Distribuição de professores da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira por países em 2021

País	Número de professores
Angola	1
Argentina	1
Cabo Verde	6
Brasil	350
Colômbia	1
Costa Rica	1
Cuba	1
Espanha	1
Guiné-Bissau	6
Itália	1
Peru	2
Portugal	3
Rússia	1
Total	**375**

Fonte: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (2021).

Considerações finais

A cooperação do Brasil com países africanos já atravessou cinco décadas. Ao longo do texto foram apresentados dados e informações que permitem acompanhar a evolução institucional da cooperação do Brasil com países africanos na área da educação. O traço mais significativo dessa evolução corresponde à implantação da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, que até 2013 tinha como possibilidade apenas o intercâmbio de estudantes por meio do Programa de Estudante-Convênio.

A cooperação que se dava com a recepção de estudantes em IES brasileiras por meio do PEC-G evolui, nas primeiras décadas do presente século, para a criação da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. A recepção de estudantes africanos em universidades brasileiras teve relevante significado histórico para países que haviam conquistado suas independências e, em sua maioria, ainda não tinham instalado as suas universidades, importante meio para formar quadros científicos e técnicos necessários para a construção dos países.

A criação da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, em momento de redefinição da política externa brasileira na direção de buscar maior relação entre os países em desenvolvimento, da África em especial, significa uma ousada proposta de constituição de uma comunidade científica desafiada a pensar as relações entre os povos e os países a partir de parâmetro teóricos que não os formulados com base em referenciais estabelecidos nos países centrais do capitalismo para interpretar o mundo e definir a forma de se relacionar com os países periféricos. O desafio é construir um pensamento orientado para a compreensão das raízes da opressão e das desigualdades expressas em cada país e nas hierarquias mundiais entre os países.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. ABC – Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, DF: ABC, 2020. Disponível em: http://www.abc.gov.br/. Acesso em: 20 jan. 2021.

AMORIM, C. A África tem sede de Brasil. *In*: CELSO, A. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

ALMEIDA, E. L. *Entre o discurso solidário e a ação pragmática*: o sentido da cooperação técnica brasileira em Moçambique no governo Lula da Silva. 2015. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ALMEIDA, E. L.; KRAYCHETE, E. S. Cooperação Brasil-Moçambique no governo Lula: marcos para a compreensão de um discurso. *In*: KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (org.). *Cooperação internacional*: desafios no século XXI. Salvador: EDUFBA, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *Cursos e instituições*. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/pec-g/cursos-e-instituicoes. Acesso em: 12 out. 2021.

BANCO MUNDIAL; INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. *Ponte sobre o Atlântico Brasil e África Subsaariana*: parceria Sul-Sul para o crescimento. Brasília, DF: Banco Mundial: Ipea, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *PEC-G: Histórico do Programa*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2016. Disponível em: http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/historico.php. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *PEC-G: Protocolo de 1998 (Revogado)*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1998. Disponível em: http://www.dce.mre.gov.br/PEC/G/legislacao_anterior/protocolo_1998.php. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013. Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mar. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965. Torna obrigatório o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênios) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jan. 1965. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55613.htm. Acesso em: 12 out. 2021.

DUARTE, R. P. *Projeto OEI/BRA/10/002*: Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2014a.

DUARTE, R. P. *Projeto OEI/BRA/10/002*: Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2014b.

DUARTE, R. P. *Projeto OEI/BRA/10/002*: Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2014c.

DUARTE, R. P. *Projeto OEI/BRA/10/002*: Atualização dos Processos de Gestão e Avaliação de Políticas e Programas de Educação Superior no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2014d.

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA; AGÊNCIA BRASILERIA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*: 2005-2009. Brasília, DF: Ipea; ABC, 2010.

INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA; AGÊNCIA BRASILERIA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*: 2011-2013. Brasília, DF: Ipea; ABC, 2016.

KRAYCHETE, E. S. Aproximações para compreender a África contemporânea. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 245, p. 388-394, 2018.

LEAL, F. G.; MORAES, M. C. B. Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e a educação superior: o caso do Programa Estudante-Convênio de Graduação. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 143, p. 343-359, 2018.

MALOMALO, B. I.; LOURAU, J.; SOUZA, O. R. A Unilab na perspectiva da Cooperação Sul-Sul: uma análise crítica decolonial africana. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 245, p. 517-552.

NERY, T. Política externa brasileira, modelo de desenvolvimento e coalizões políticas (1930-2016). *Cadernos do Ceas*, Salvador, n. 241, p. 418-444, 2017.

OLIVEIRA, M. F. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 1-15, 2005.

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA. *Unilab em números*. Redenção: Unilab, 2020. Disponível em: https://unilab.edu.br/institucional. Acesso em: 13 mar. 2021.

Reflexões sobre a cooperação em educação: um diálogo entre Brasil, Angola e África do Sul

Katia Siqueira de Freitas
Maria de Fátima Pessôa Lepikson

Introdução

Este capítulo apresenta algumas reflexões sobre experiências educacionais em dois países africanos, Angola e África do Sul, discutindo desafios e avanços no século XXI. O texto tem caráter ensaístico e seu objetivo é debater alguns pontos que se destacaram em dois eventos de contato empírico sobre a questão educacional nos países em tela: a realização de dois cursos para gestores da educação de Angola, em Salvador, e uma viagem à África do Sul para pesquisa de campo sobre cooperação educacional no âmbito dos Brics.

Para pensar a questão educacional no continente africano, um elemento relevante é considerar a multiplicidade linguística, sobretudo em sua diversidade de línguas tribais orais. São, ao todo, 2.092 línguas faladas, correspondendo a 30% dos idiomas em todos os continentes do planeta. Essa diversidade de idiomas, por sua vez, "[...] acaba por proporcionar singulares e complexas formas de enxergar e interpretar o mundo". (PEREIRA, 2015) Em função dessa diversidade linguística e da histórica dominação colonial por países como França, Inglaterra, Portugal, Espanha, Alemanha,

Bélgica e Holanda, até hoje há uma significativa diversidade linguística no continente. Na África do Sul, nove línguas da família linguística bantu são oficiais. São oficiais também o africâner e o inglês, totalizando onze idiomas oficiais, contudo, há ainda mais oito idiomas não oficiais no país. Na academia e no comércio, a maior parte da comunicação ocorre em inglês com fortes características britânicas.

Em relação aos índices de educação, dentre os países africanos, cinco se destacam, apresentando Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) próximo de 1,0. São eles: Ilhas Seychelles (0,797), República de Maurício (0,790), Argélia (0,754), Tunísia (0,735) e Gabão (0, 702). Vale lembrar que, com relação ao IDH, criado por Mahbub ul Haq e Amartya Sen, quanto mais próximo de 1,0, mais desenvolvido e com melhores condições de vida é o país, envolvendo as taxas de saúde, educação e emprego. A título de esclarecimento, o IDH brasileiro foi igual a 0,765 em 2019. (FERRAZ, 2020)

Segundo dados publicados no site *idealista/news* em março de 2019, o "continente africano tem a população mais jovem do mundo", sendo 18 anos a média de idade de sua população. (IDADE..., 2019) Essa característica, por si só, demanda atenção especial, pois é requerido não só oferecer educação básica de qualidade para todos os jovens, mas também ofertar ensino superior a tantos quantos desejarem avançar nos estudos, sonhando atingir níveis educacionais para além do ensino básico. A possibilidade de acesso ao ensino superior e à pós-graduação é uma das ações previstas nas políticas educacionais de países desse continente.

O artigo intitulado "Os desafios do crescimento do ensino superior na África" discute a grande necessidade de investimentos para garantir educação para todos (OS DESAFIOS..., 2019), como proposto pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em 1990, por meio da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, na Conferência de Jomtien. (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 1990) O artigo

afirma que 60% da população africana (1,2 bilhão de pessoas) tem menos de 25 anos de idade, e que, graças a políticas de incentivo aos estudos, tem crescido o número dos que concluíram o ensino básico nos últimos anos. Contudo, não há dúvidas, muito ainda tem que ser feito para atingir esse ideal.

O próprio acesso e a conclusão do ensino básico já são, por si sós, um desafio grande para o continente, haja vista a relação entre o grande número de jovens e a necessidade de escolas, professores, materiais didáticos e recursos financeiros para atingir os objetivos das políticas que priorizam educação inclusiva de alta qualidade para todos e visam atender à realidade socioeconômica da região. Como resultado, os 54 países do continente apresentam realidades educacionais muito distintas. Segundo dados do Mapa Comparativo entre Países, que apresenta as taxas de alfabetização de países do continente africano, em 2018 Seicheles tinha uma taxa de alfabetização equivalente a 96% da população, enquanto Burquina Faso só atingia 41%. (MAPA..., 2021)

Essa discrepância no panorama educacional mostra parte dos problemas socioeducacionais e econômicos africanos, sinalizando um grande número de adultos analfabetos em muitos países do continente. A África Subsaariana tem o maior contingente de analfabetos. Nessa região, alguns países, como Mali, Burquina Faso e Níger chegam a atingir cerca de 60% de analfabetismo. É comum que a taxa de analfabetismo entre as mulheres seja maior que a já alta taxa de analfabetismo entre os homens, devido a questões culturais que limitam as oportunidades de avanços da aprendizagem para o sexo feminino. O analfabetismo também está relacionado à baixa condição econômica dos países e ao fraco empenho por uma política educacional igualitária e emancipatória.

Segundo Ndimande (2011), na África do Sul, o tamanho das turmas, as condições do trabalho docente, a realidade salarial e outros elementos, como as políticas neoliberais instaladas, além do acesso a recursos em diferentes escolas públicas, precisam ser considerados. Ndimande (2011, p. 47) afirma que "[...] o fato

da discussão sobre o tamanho das turmas ser mais importante do que o debate sobre os salários dos professores tem que ser contextualizado no amplo quadro das políticas econômicas neoliberais na África do Sul pós-apartheid".

Uma das formas de contribuir para a solução do analfabetismo é estabelecer e implementar políticas educacionais específicas e aportar recursos financeiros democraticamente bem administrados. Claude Carpenter (2008), ao escrever o artigo "As desigualdades escolares na África do Sul: força das coisas e política educativa (o exemplo da Província do Cabo)", deixa claro como, mesmo com as mudanças políticas, a desigualdade da qualidade educacional continua gritante e está relacionada a diferenças nas condições econômicas da população, à qualidade dos professores, que varia nas diferentes escolas, e aos recursos alocados para as distintas instituições educacionais.

As escolas e universidades de melhor padrão continuam, como em outros países, com os melhores professores, atendendo às classes sociais mais próximas da elite, inclusive as dos países vizinhos, e pode-se dizer que a maior parte dessa elite é branca. Considerando a taxa de alfabetização da África do Sul em 2017, que segundo o *IndexMundi* é de 87% da população (MAPA..., 2021), o país ocupa a nona posição no continente africano em termos de quantidade de pessoas alfabetizadas.

Com relação à educação de adultos, o destacado pesquisador John Aitchison, da Universidade KwaZulu-Natal, na África do Sul, no artigo "A voz do Sul na Confintea VI: a agenda da África", afirma que:

> Poucos países na África têm políticas específicas e regulamentadas para a educação de adultos (as exceções são: Benin, Burkina Faso, Chade, Cabo Verde, Eritreia, Guiné, Madagascar, Namíbia e África do Sul), embora diversos tenham elaborado documentos de política, os quais, todavia, muitas vezes não são regulamentados durante anos a fio. (AITCHISON, 2009, p. 338)

Ainda nesse artigo, o autor continua pontuando alguns dos problemas para o desenvolvimento da educação, mas confirma que, apesar deles, a África tem oferta diversa de educação para adultos, extrapolando a simples alfabetização e a educação básica. Ele cita o

> [...] acesso à educação superior, educação continuada e desenvolvimento profissional, educação técnica, vocacional e para o empreendedorismo, além de uma vasta gama de aprendizagem não-formal, processada por meio de atividades de desenvolvimento e na educação religiosa, cultural, cívica e política. (AITCHISON, 2009, p. 341)

O autor reforça também a recomendação "aprendizagem ao longo da vida" como um princípio norteador, já expresso em documentos anteriores dos organismos internacionais, mas entende que os recursos são poucos até mesmo para o financiamento da alfabetização e da educação básica. Esse aspecto pode ser minorado com financiamentos que complementem os recursos públicos dos países, visando à equidade educacional entre países africanos e entre todos os habitantes do continente africano.

Vale citar que a Recomendação 195 da Organização Internacional do Trabalho (2004), no capítulo "Sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos: Educação, Formação e Aprendizagem Permanente", também recomenda o acesso de todos a educação de qualidade e enfatiza a importância da educação básica e da aprendizagem ao longo da vida. Essas ideias são postuladas também pela Unesco, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e muitos acadêmicos que ora se preocupam mais com o aspecto humano na construção do ser, ora com a empregabilidade e a economia.

A Agenda 2030 é mais uma política internacional que recomenda a educação de qualidade e inclusiva para todos, em todos os países. (A AGENDA..., 2021) O grande desafio é tornar essa prescrição realidade.

Primeira visita técnica à África: Luanda, Angola

Como o Brasil, alguns países da África também tentavam implantar a gestão democrática no ensino público. As autoridades educacionais, o ministro da educação e prepostos governamentais de Angola percebiam na experiência brasileira uma oportunidade de apreender a teoria e analisar as ações práticas desenvolvidas até então com relação à implementação e às mudanças na cultura organizacional, o que significava sair de uma gestão autoritária e centralizada para novas experiências com o marco referencial de gestão democrática e descentralizada no contexto da educação nacional. Nesse contexto, em 2011 as autoras foram convidadas pelo Instituto Internacional de Ciências da Educação (IICE) para ministrar algumas palestras e aulas sobre gestão democrática da educação em Luanda, capital de Angola, durante uma semana. Nessa ocasião, o objetivo era discorrer sobre a gestão democrática da educação de modo a promovê-la, discutindo os princípios, fundamentos e resultados das experiências desse tipo de gestão no Brasil. Vale lembrar que, desde 1996, discutia-se no Brasil a gestão democrática da educação, implantada nas escolas públicas municipais e estaduais do país a partir das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996).

Durante uma semana intensiva, foram realizadas conferências, aulas e oficinas com diversos temas e campos do saber. Cerca de seis professores de universidades brasileiras fizeram palestras sobre literatura, matemática, gestão da educação e outros temas. As interações durantes essas atividades possibilitaram perceber que a gestão das escolas públicas ainda era bastante centralizada e autoritária em Angola e em outros países da África, como pode ser confirmado em vários trabalhos acadêmicos. A seguir, são referenciados artigos que discorrem sobre o tema.

O primeiro artigo a ser referido, escrito por Isaac Paxe (2014), versa sobre as escolas de Angola, com o título "Gestão democrática da escola pública: propostas à reforma educacional em Angola".

Ele discute que, com a mudança de regime político no país, do socialismo para a democracia, era necessário mudar também a forma de gerir as escolas públicas, que até então não gozavam de autonomia para tomar as decisões. Assim, Paxe propõe a gestão democrática em todas as escolas públicas de Angola, destacando a relevância de estudos teóricos e treinamentos práticos para gestores e professores.

Considerando que a visita técnica dos gestores africanos ao Brasil foi em 2010 e as palestras citadas ocorreram em 2011, fica claro que, apesar da mudança no regime político, as transformações na gestão e na prática pedagógica ainda estavam em processo de efetivação. Mudanças democráticas não ocorrem repentinamente na gestão escolar; elas requerem a internalização dos fundamentos e princípios teóricos, e só posteriormente se refletem no comportamento e nas ações.

A gestão pouco democrática é compartilhada por outros países africanos, como pode ser percebido no artigo de Mbangula Katúmua (2014) intitulado "Gestão das escolas em África: análise comparativa do funcionamento das escolas públicas de nível secundário em Cabo Verde e África do Sul". Nessa publicação, Katúmua afirma que as escolas de Cabo Verde eram menos democráticas e mais autoritárias que as da África do Sul.

Na sua recente dissertação de mestrado, realizada em 2018, Irina Andrea Mendes Pina (2018) discorre sobre "A gestão das escolas públicas em Angola entre a democracia e a burocracia: estudo de caso em Benguela". Benguela é uma das províncias de Angola. Após acurada pesquisa qualitativa, a autora menciona que a burocracia na escola pesquisada ainda é impeditiva de uma gestão democrática. Pina apresenta algumas recomendações voltadas para o estabelecimento de gestão democrática. A primeira dessas recomendações é conceder "[...] maior autonomia às escolas nas províncias com o objetivo de desenharem um modelo de gestão das escolas com base na realidade local, facilitando assim a revisão dos programas de ensino, e escolha do Diretor". (PINA, 2018, p. 82)

A literatura discutida indica a relevância das preocupações dos diretores de escolas, funcionários e dirigentes do Ministério da Educação que vieram ao Brasil em 2010 para, dentre outras atividades, participar do curso sobre gestão democrática da educação já referido. Também não pode passar despercebida a importância das palestras e oficinas conduzidas pelos professores e pesquisadores brasileiros em Luanda em 2011.

Segunda visita técnica: Joanesburgo, África do Sul

A educação na África do Sul é considerada como de muito boa qualidade no continente, ocupando o segundo lugar no ranking dos países africanos, apesar das grandes desigualdades sociais internas. A África do Sul tem 11 idiomas oficiais, contudo, o idioma comumente usado na academia e nas relações comerciais é o inglês.

Considerando o panorama geral da educação, constata-se que há grandes avanços, mas também disparidades com relação à qualidade e aos resultados obtidos. A diversidade étnica, cultural e econômica é um fator marcante na sociedade e na educação. Pesquisadores acreditam que a desigualdade educacional continua muito forte na África do Sul. O recém-publicado documento "Broken and unequal: the state of education in South Africa" testemunha esses comentários, afirmando que são necessárias muitas mudanças para que o país possa atender aos requerimentos constitucionais e internacionais com relação aos direitos humanos. (SOUTH..., 2021) A publicação encerra seus comentários chamando a atenção dos dirigentes para que desenvolvam infraestrutura e adotem medidas para assegurar melhores resultados em todo o sistema educacional, sobretudo nas comunidades e escolas mais pobres.

É curioso lembrar que, exatamente em dezembro de 1948, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH),

mas só em 1994,[1] não sem lutas em prol da democracia e embates de poder político liderados por Nelson Mandela (embora preso) e o arcebispo anglicano Desmond Tutu, foi que a África do Sul pôs fim ao apartheid, o sistema de segregação racial que separava socialmente negros e brancos, inclusive no transporte público, nas escolas, universidades, empresas e igrejas. Nelson Mandela foi libertado em 1994 e se tornou presidente do país naquele mesmo ano, mediante eleição.

A Universidade de Joanesburgo, na África do Sul

Uma segunda visita técnica de pesquisa ao continente africano foi realizada em 2017, com o fito, dentre outros, de conhecer a jovem Universidade de Joanesburgo (UJ), na África do Sul. Trata-se de uma instituição pública com desenho multicampi, que se destaca pelo ensino de graduação, pós-graduação e pesquisa, ocupando quatro campi: Auckland Park Kingsway, Auckland Park Bunting Road, Doornfontein e Soweto. Até 1994, seguindo as regras da segregação racial, a UJ ocupava dois campi, separados por público-alvo: um campus para alunos negros e outro para brancos. Em 2004, ocorre a mudança na filosofia administrativa, com a incorporação de mais dois campi originários de outras instituições, compondo o estabelecimento dos quatro campi.

Apesar de ser uma instituição pública, os estudantes da UJ pagam anuidades e taxas. O campus visitado pelas pesquisadoras foi o Auckland Park Kingsway, que é muito amplo, com muitas oportunidades e conforto: estacionamento, restaurantes, livrarias, residências estudantis, auditórios, campos esportivos, livraria, biblioteca, serviço médico etc. – tudo visivelmente muito bem administrado.

[1] Alguns textos datam o fim do apartheid em 1991 e outros em 1994.

A visita, marcada com bastante antecedência via internet, seguiu todos os protocolos das relações internacionais e interinstitucionais, tendo como interlocutor Ismaeil Bradrurin, do gabinete de Relações Internacionais e Comunicação, profissional de alta competência e gentileza, que, ao ser entrevistado pelas pesquisadoras, demonstrou domínio absoluto de todo o funcionamento da UJ.

A pluralidade de temas discutidos abrangeu a captação de alunos, o acompanhamento de egressos e o ranqueamento da universidade considerando a qualidade de todos os serviços oferecidos, entre outros temas. Só por curiosidade, vale a pena citar que, nos ranqueamentos da Universitas 21 dos anos 2019 e 2020, a África do Sul ficou na 34ª posição, enquanto o Brasil obteve a 40ª posição em 2019 e, em 2020, caiu para a 41ª posição. (WILLIAMS; LEAHY, 2020) A Universitas 21 é uma rede de pesquisa que há nove anos vem ranqueando o desempenho anual de sistemas de ensino superior. Em 2020, a instituição ranqueou o desempenho de 50 desses sistemas.

O principal objetivo dessa visita técnica era entender um pouco mais a educação superior em um país que sofreu o apartheid por 46 anos, entre 1948 e 1994. A imersão no campo de pesquisa, a observação e as interações com colegas da UJ faziam parte de ciclos de estudos internacionais propiciados a partir da aprovação de projeto interinstitucional e interdisciplinar financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). Esse projeto, intitulado "Brasil na cooperação Sul-Sul: América do Sul, África e Brics", envolvia mais de 20 pesquisadores e colaboradores de três instituições universitárias distintas: a Universidade Federal da Bahia (Ufba), a Universidade do Estado da Bahia (Uneb) e a Universidade Católica do Salvador (Ucsal).

O projeto, construído com o concurso de distintos pesquisadores, envolveu também, na sua execução prática, professores e estudantes de graduação. Esses estudantes eram bolsistas de iniciação científica (IC) de diferentes órgãos e instituições financiadoras de programas de pesquisa, a saber: Fapesb, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a

própria Ucsal. O papel das estudantes de graduação e bolsistas de IC[2] foi fundamental na fase de pesquisa bibliográfica via internet. Vale esclarecer que, devido à amplitude e ao escopo das pesquisas propostas, houve necessidade de incorporar mais pesquisadores aos estudos relacionados à questão educacional na África.

A pesquisa, eminentemente qualitativa, foi projetada com quatro eixos de análise. Assim, cada um dos pesquisadores teve a oportunidade de investigar seu eixo e campo específico de interesse proposto no texto do projeto. No caso das autoras, o mote era a educação presencial nos países emergentes que compõem os Brics: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A título de esclarecimento, a sigla Brics data do início dos anos 2000 e foi criada por Jim O'Neill, economista britânico do grupo Goldman Sachs.

O objetivo geral da pesquisa era investigar as políticas de educação presencial e sua efetividade nos países emergentes, uma vez que, com a globalização, os fenômenos, problemas e soluções são bastante semelhantes, sendo possível aprender com as experiências vividas. A revisão bibliográfica traz conhecimento sobre o fato estudado, mas é a inserção do pesquisador no campo de estudo que consolida os conhecimentos, com as observações e experiências empíricas. Desde a fase de planejamento da visita à UJ, o contato mais intenso foi com Ismaeil Badrudin, do setor internacional da UJ, que recebeu pessoalmente as pesquisadoras no portão de entrada da universidade. O encontro com Judy Peter, diretora acadêmica e membro do setor de internacionalização, foi posterior.

As entrevistas versaram sobre educação superior em geral, a UJ e captação de estudantes, entre outros temas, inclusive a pouca participação de brasileiros nessa universidade. Foi discutida também a aferição da qualidade da educação das universidades,

[2] Bolsistas de iniciação científica que colaboraram com a pesquisa bibliográfica via internet: Tamiles de Menezes Teles, Vanessa Irra de Aquino Araújo, Rariana Ramos Conceição, Lorena Carvalho Silva, Jaqueline Almeida de Jesus Brito, Eliane Reis.

constatando-se que a UJ ocupa a quarta posição no ranking de avaliação das universidades na África do Sul. A instituição tem mais de 90 departamentos e aproximadamente 49.500 alunos, sendo 2.300 internacionais e 6.700 pós-graduandos. A UJ é considerada uma das maiores universidades residenciais na África do Sul.

A preocupação com a segurança do campus é visível. Logo nos portões de entrada, havia barreiras materiais, seguranças, vigilância eletrônica, avisos em forma de desenho e figuras indicando o que não é aceito no campus: arma de fogo, drogas, estacionar fora do espaço indicado, solicitar esmolas etc. Todos os carros de alunos e visitantes, antes de adentrar o campus, são examinados.

Conhecer esse campus permitiu compreender melhor a administração e os serviços oferecidos, acadêmicos e não acadêmicos, assim como a interação entre as diversas etnias e o andamento das atividades acadêmicas. A visita também possibilitou presenciar o festival de outono, uma tradição dos chineses, oferecida pelo Instituto Confúcio em convênio com a UJ. As visitas técnicas a esse campus da UJ propiciaram observações e aprendizagem para além dos aspectos acadêmicos, a exemplo das relações interpessoais e internacionais com diversas instituições, ficando claro a relevância do Instituto Confúcio no campus visitado.

Notas conclusivas

O continente africano, constituído por 54 países, apresenta grande diversidade étnica, econômica, social e cultural. Essa diversidade impacta a estrutura educacional e a oferta equânime de oportunidades de educação de alta qualidade para todos. A multiplicidade dos idiomas falados (cerca 30% dos idiomas falados no planeta) por si só já sinaliza a imensa complexidade que a sociedade, gestores e políticos enfrentam em todos os setores, especialmente na educação.

Tomando como referência as observações *in loco*, as interações com a população durante a visita técnica à Luanda e os resultados da pesquisa de Pina, realizada em Benguela, é possível afirmar que em Angola a gestão das escolas públicas ainda é burocrática e pouco democrática, embora algumas mudanças e melhorias sejam sentidas. São requeridos muitos avanços e a implementação de políticas que privilegiem educação de qualidade para toda a população. Todos têm o direito de usufruir de educação de qualidade, que ainda não é efetivamente compartilhada por todos, apesar das riquezas que brotam do solo africano.

A educação em alguns países do continente africano, como na África do Sul, pode ser considerada de qualidade satisfatória. Considerando o aspecto qualidade, a educação na África do Sul é reputada como a segunda melhor no continente. Contudo, esse padrão não pode ser generalizado, porque não representa a regra nos demais países africanos, exceto na Líbia, cuja educação é reconhecida como a melhor do continente.

A diversidade linguística (2.092 idiomas), cultural e socioeconômica decorrente do processo de colonização e exploração comercial da África sem dúvidas é um grande desafio a ser enfrentado pelos educadores, gestores e governantes desse imenso e diverso continente. Alcançar uma educação democrática, justa e igualitária é um dos grandes objetivos das políticas educacionais não só nos países visitados, mas em todo o continente.

Considerando que o continente africano tem a população mais jovem do mundo, é inquestionável o desafio enfrentado pelos seus gestores no que diz respeito a efetivar uma educação continuada, ao longo da vida, que preserve a diversidade cultural, priorizando investimentos que garantam uma educação justa, igualitária e emancipatória.

Por fim, fica evidente a riqueza do encontro entre pesquisadores brasileiros e africanos e a potencialidade de aprofundamento dos estudos sobre a educação em ambos os continentes: africano e sul-americano. Mais do que reafirmar as já conhecidas diferenças e semelhanças da educação na África e no Brasil, vale reforçar a

importância de que seja mantida a troca de experiências entre África e Brasil, de modo a fortalecer os estudos e parcerias já firmadas a partir das relações estabelecidas, para que novas possibilidades de troca acadêmica e científica sejam acordadas e instituídas.

As participantes do projeto agradecem à Fapesb pelo fomento financeiro que tem possibilitado a execução do projeto de pesquisa interinstitucional e interdisciplinar ainda em andamento: "Brasil na cooperação Sul-Sul: América do Sul, África e Brics".

Referências

A AGENDA 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. *Plataforma Agenda 2030*, [*s. l.*], 2021. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/sobre/. Acesso em: 4 out. 2021.

AITCHISON, J. A voz do Sul na CONFINTEA VI: a agenda da África. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 335-345, 2009.

CARPENTER, C. As desigualdades escolares na África do Sul: força das coisas e políticas educativas (o exemplo da Província do Cabo). *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 48, dez. 2008.

FERRAZ, M. Brasil cai 5 posições em ranking de desenvolvimento humano da ONU. *Poder 360*, Brasília, DF, 15 dez. 2020. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/brasil-cai-5-posicoes-em-ranking-de-idh-da-onu/#:~:text=O%20IDH%20brasileiro%20%C3%A9%20de%200%2C765-%20acesso. Acesso em: 4 out. 2021.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)*. Nova York: Unicef, 1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990. Acesso em: 4 out. 2021.

IDADE média da população por continente: mais jovens estão em África. *idealista/news*, Lisboa, 1 mar. 2019. Disponível em: https://www.idealista.pt/news/financas/economia/2019/02/28/38924-idade-media-da-populacao-por-continente-mais-jovens-estao-em-africa. Acesso em: 10 mar. 2021.

KATÚMUA, M. Gestão das escolas em África: análise comparativa do funcionamento das escolas públicas de nível secundário em Cabo Verde e África do Sul. *Sol Nascente*, Huambo, n. 5, p. 67-78, jan. 2014.

MAPA comparativo entre países. *IndexMundi*, [*s. l.*], 2021. Disponível em: https://www.indexmundi.com/about.html. Acesso em: 4 out. 2021.

NDIMANDE, B. S. Lutas docentes nas escolas públicas para negros na África do Sul pós-apartheid. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 39, p. 37-60, maio/ago. 2011. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/1527/1433. Acesso em: 22 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *R195 – Sobre o desenvolvimento dos recursos humanos: educação, formação e aprendizagem permanente*. Genebra: OIT, 2004. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_242765/lang--pt/index.htm. Acesso em: 4 out. 2021.

OS DESAFIOS do crescimento do ensino superior na África. *Desafios da Educação*, [*s. l.*], 7 ago. 2019. Disponível em: https://desafiosdaeducacao.grupoa.com.br/ensino-superior-na-africa/. Acesso em: 7 ago. 2019.

PAXE, I. Gestão democrática da escola pública: propostas à reforma educacional em Angola. *Educação e Fronteiras*, Dourados, v. 4, n. 10, p. 39-52, 2014.

PEREIRA, F. A diversidade linguística africana e suas heranças na formação do português no Brasil. *Afreaka*, [*s. l.*], 2015. Disponível em: http://www.afreaka.com.br/notas/diversidade-linguistica-africana-e-suas-herancas-na-formacao-portugues-brasil/. Acesso em: 4 out. 2021.

PINA, I. A. M. *A gestão das escolas públicas em Angola entre a democracia e a burocracia*: estudo de caso em Benguela. 2018. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Educação e Psicologia, Universidade de Aveiro, 2018.

SOUTH Africa: broken and unequal education perpetuating poverty and inequality. *Amnesty International*, [*s. l.*], 11 fev. 2020. Disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/south-africa-broken-and-unequal-education-perpetuating-poverty-and-inequality/. Acesso em: 4 out. 2021.

WILLIAMS, R.; LEAHY, A. *Ranking of National Higher Education Systems 2020*. Melbourne: Universitas 21, 2020. Disponível em: https://universitas21.com/sites/default/files/2020-04/U21_Rankings%20Report_0320_Final_LR%20Single.pdf. Acesso em: 4 out. 2021.

SOBRE OS AUTORES

Carmen Fonseca

Doutora em relações internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (UNL) e professora auxiliar do Departamento de Estudos Políticos da mesma instituição. Investigadora e membro do Conselho Executivo do Instituto Português de Relações Internacionais da UNL e editora da revista *Relações Internacionais*, publicada pelo mesmo instituto. Foi *visiting fellow* no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas. Áreas de interesse: análise de política externa, política externa brasileira, potências emergentes e relações luso-brasileiras. E-mail: carmen.fonseca@ipri.pt

Daniele Benzi

Doutor em ciência, tecnologia e sociedade pela Università della Calabria, mestre em estudos latino-americanos pela Universidad Nacional Autónoma de México e graduado em ciências políticas pela Università degli Studi di Catania. Professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Áreas de interesse: regionalismo, processos políticos e pensamento crítico latino-americano a partir de uma abordagem de economia política global. E-mail: danielebenzi@hotmail.com

Denise Vitale

Doutora em direito pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

(Cebrap) e European University Institute. É pós-doutoranda na Freie Universität Berlin, professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (Ihac) e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É também pesquisadora do CNPq e do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). E-mail: denise.vitale@ufba.br

Elga Lessa de Almeida

Doutora e mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), com estágio-sanduíche no Instituto Universitário de Lisboa (IUL) e pós-doutorado na Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e do Centro de Estudos Internacionais do IUL. Áreas de interesse: políticas públicas, cooperação Sul-Sul, relações entre Brasil e países africanos e contexto africano contemporâneo. E-mail: elgalessa@yahoo.com.br

Elsa Sousa Kraychete

Mestre em economia, doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pós-doutoranda na Universidade Federal de Pernambuco. É professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). É pesquisadora no Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). E-mail: ekraychete@gmail.com

José Sacchetta Ramos Mendes

Doutor em história social pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado no European University Institute, e *visiting scholar* na Columbia University. Atualmente realiza estágio pós-doutoral na Freie Universität Berlin. É professor associado do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências e docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). E-mail: josesacchetta@gmail.com

Katia Siqueira de Freitas

Doutora em administração da educação pela Pennsylvania State University, com pós-doutorado na mesma instituição. Professora e pesquisadora do Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSal). Líder do grupo de pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Programas. Áreas de interesse: educação de adultos, gestão e avaliação da educação, Cooperação Sul-Sul e Brics. E-mail: sfkatia@gmail.com

Maria de Fatima Pessôa Lepikson

Doutora em educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e mestre pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Assistente social pela Universidade Católica do Salvador (UCSal) e membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação e da Escola de Serviço Social da mesma universidade. Líder do grupo de pesquisa Questão Social, Estado e Sociedade Civil e membro do grupo de pesquisa Políticas Públicas e Gestão Escolar. E-mail: maria.lepikson@ucsal.br

Marco Narea

Mestre pela Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Autor de *¿Regionalismo poshegemónico o contrahegemónico?: una revisión de los debates teóricos actuales* (UASB, 2020). Áreas de interesse: economia política global, sociologia histórica, relações internacionais, regionalismo e integração na América do Sul. E-mail: marco.narea@gmail.com

Rubenilda Sodré dos Santos

Mestre e doutora em ciências sociais com concentração em sociologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora adjunta do Departamento de Educação I da Faculdade de Educação da mesma universidade, na área de sociologia da educação. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e docente do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA. Áreas de interesse: sociedade e educação, ensino superior, cooperação internacional, integração regional e América Latina. E-mail: rubenilda.santos@ufba.br

Ruthy Nadia Laniado

Professora titular aposentada do Departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia. PhD em ciência política (*government studies*) pela University of Essex, com pós-doutorado na University of Cambridge (Centre of Latin American Studies, St.Edmund's College) e no Institut d'Études Politiques de Paris (Centre de Recherches Internationales). Atuou no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da mesma universidade e como pesquisadora associada do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e pesquisadora do CNPq. Áreas de interesse: cultura

política, estado e sociedade, organizações sociais, justiça social e direitos humanos, estudos internacionais e América Latina. E-mail: ruthy@ufba.br

Formato: 18 x 25 cm
Fontes: Roboto Slab, IBM Plex Sans
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m2
Capa: Cartão Supremo 300 g/m2
Impressão: Gráfica 3
Tiragem: 400 exemplares

Denise Vitale é doutora em direito pela Universidade de São Paulo, com pós-doutorado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e European University Institute. É pós-doutoranda na Freie Universität Berlin, professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFBA. É também pesquisadora do CNPq e do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo).

Elsa Sousa Kraychete é mestre em economia, doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pós-doutoranda na Universidade Federal de Pernambuco. É professora associada do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da UFBA e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA. É pesquisadora no Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo).

Entre a África e a América do Sul: dilemas e desafios do Brasil na cooperação Sul-Sul analisa diversos temas das políticas de cooperação Sul-Sul do Brasil com a América do Sul e com a África desenvolvidas nas duas últimas décadas. Os oito capítulos abordam um repertório de problemas diversos e complementares, que incluem as políticas de ciência e tecnologia, educação, saúde, migrações, meio ambiente, gênero e povos indígenas, além de temáticas mais panorâmicas sobre o desenvolvimento por meio da cooperação. Os textos da coletânea oferecem a alunos, professores, pesquisadores de relações internacionais e ao público interessado em geral um panorama das potencialidades da cooperação Sul-Sul e os dilemas para sua consolidação.

ISBN 978-65-5630-205-8

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

LABMUNDO