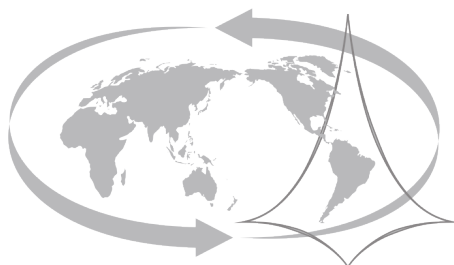


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.5, n.9 | Jan./Jun. 2016



Austral	Porto Alegre	v.5, n.9	p. 1-336	Jan./Jun. 2016
---------	--------------	----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

LivRe! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras
Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals | Scopus
Columbia International Affairs Online | EZB - Social Science Research
Center Berlin | ROAD - Directory of Open Access scholarly Resources

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, EUA)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Assistentes de Edição | *Edition Assistants*

Vitória Gonzalez Rodriguez (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

João Vitor Corrêa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Tiago Oliveira Baldasso

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Av. João Pessoa, 52, sala 18E - CEP 90040-000 - Centro
Porto Alegre/RS - Brasil
Fone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963
E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais = Brazilian Journal of Strategy & International Relations / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas.
- v. 5, n. 9 (Jan./Jun. 2016). - Porto Alegre: NERINT/PPGEEI/FCE/UFRGS, 2012-

Semestral.

ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912

1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola	9
<i>Fabio Costa Morosini, Michelle Ratton Sanchez Badin</i>	
A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI	11
<i>Amado Cervo</i>	
A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos	33
<i>Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski</i>	
O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)	54
<i>Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequilo</i>	
Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil	76
<i>Marcelo Milan</i>	
Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul	120
<i>Oscar van Heerden</i>	
Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição	150
<i>Henry Kam Kah</i>	
Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica	178
<i>Oluwaseun Bamidele</i>	
Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul	202
<i>Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli</i>	

A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)	222
<i>Michelle Rattton Sanchez Badin, Fabio Morosini, Ely Caetano Xavier Junior</i>	
Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola	249
<i>Pietro Carlos de Souza Rodrigues, Sonia Delindro Gonçalves</i>	
Transnacionalismo e Paradiplomacia nas relações econômicas Brasil-Angola: o caso da construção de Capanda pela Construtora Odebrecht	274
<i>André Rodrigues Corrêa, Douglas de Castro</i>	
Impactos da cooperação? O caso dos bancos nacionais de desenvolvimento do Brasil e de Angola	302
<i>Patricia Alencar Silva Mello, Sarah Morganna Matos Marinho</i>	
Parceiros	328
Normas de Submissão / Números Anteriores	331

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.5, n.9, Jan./Jun. 2016

EDITORIAL

Paulo Visentini¹

Depois de haver conquistado importante projeção internacional desde o início do século XXI, o Brasil teve boa parte de seu prestígio desgastado em decorrência da disputa política que se arrasta desde a reeleição da Presidente Dilma. O complexo envolvimento no processo de instituições como o legislativo, o judiciário e a Polícia Federal na “Operação Lava Jato” de combate à corrupção atingiu múltiplos setores políticos e repercutiu nas empresas e no declínio do PIB, gerando incertezas para o futuro.

O afastamento da presidente brasileira, motivado por fatores internos e externos, está em compasso com o encerramento do ciclo de regimes progressistas na América Latina. Ela alterou o projeto do presidente Lula, adotou políticas contraditórias que fragmentaram seu presidencialismo de coalizão, e não compreendeu nem soube responder aos protestos de 2013 e 2014. E ainda tentou a reeleição, sem apoio unânime da esquerda, conseguindo vencer por uma margem estreita, o que agravou a polarização da sociedade brasileira. Uma aliança heterogênea, integrada pela oposição e por parte da própria base de apoio governista, agora compete pela indicação para as eleições de 2018.

Fatores externos, como o impacto da crise econômico-financeira, também contribuíram. As denúncias de corrupção de empresas internacionalizadas do Brasil pioram ainda mais a situação. A oposição venceu na Argentina e no Peru, enquanto os governos de Bachelet e de Maduro vivem momentos difíceis, especialmente com a crise venezuelana. Os governos do Equador e da Bolívia alteraram seus projetos reformistas, hoje quase irreconhecíveis. Cuba reatou com os Estados Unidos. Assim, grande parte da 9ª edição da Revista Austral é dedicada à América do Sul, sua crise e às disputas estratégicas dos Estados Unidos e da China na região.

Outro tema abordado é a África, em particular um dossiê sobre as relações econômicas do Brasil com Angola, nação que acaba de completar

¹ Editor; Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NER-INT). E-mail: paulovi@ufrgs.br

quarenta anos de independência. Diversos artigos sobre o continente africano completam a 9ª edição da Austral, que a partir de agora passa a ser integrada por doze artigos.

No caso do Brasil, a nomeação de José Serra para o comando do Ministério das Relações Exteriores marca tanto uma mudança como uma reativação da diplomacia brasileira, que se encontrava em compasso de espera. Além da mudança de discurso e estilo, há uma alteração de ênfase, que se volta para uma política de resultados econômicos. Os próximos dois anos e meio, provavelmente, serão um período de disputa sobre a diplomacia, que só deve ter uma definição após 2018.

Agradecemos o Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP) da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS pelo apoio para tradução, edição e impressão. Da mesma forma, agradecemos a toda equipe que trabalhou no processo de edição e tradução, em particular a Assistente de Edição Vitória Gonzalez Rodriguez, o Assistente de Edição João Vitor Corrêa e o *designer* Tiago Oliveira Baldasso. Por último, nosso agradecimento à professora Cristina Soreanu Pecequilo pela revisão da versão em inglês.

APRESENTAÇÃO: DOSSIÊ ESPECIAL SOBRE AS RELAÇÕES BRASIL-ANGOLA

Fabio Morosini¹
Michelle Ratton Sanchez Badin²

Apresentamos, neste dossiê especial da Revista Austral, artigos selecionados resultantes de pesquisas coletivas coordenadas pelos professores Michelle Ratton Sanchez Badin, da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, e Fábio Morosini, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS, em torno de dois projetos de pesquisa: *Evidências Empíricas sobre a Regulamentação do Investimento Estrangeiro em Perspectiva Brasileira: 2003-2014*, Edital Universal Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES n. 43/2013; *Novos parceiros econômicos do Brasil e os instrumentos regulatórios nesta relação: uma aproximação empírica do caso de Angola*, Edital FAPESP 2014/25776-4.

Em novembro de 2015 celebramos quarenta anos das relações diplomáticas entre Angola e Brasil. Essa celebração carrega consigo uma série de elementos simbólicos para a história de cada um dos países e nas suas relações bilaterais, além de resultados concretos da crescente integração entre os países. Neste dossiê especial focamos nas relações econômicas entre Angola e Brasil e alguns temas que identificamos como mais relevantes para decifrar as particularidades das relações entre os países, em um contexto aproximações Sul-Sul.

Observamos que a diplomacia econômica nas relações entre Angola e Brasil compreende instrumentos políticos, jurídicos e econômicos específicos desta relação e que são alimentados por processos internos e externos, públicos e privados. Considerando Angola e Brasil como países do Sul global, partes em um movimento de alinhamento e ação coordenada com o objetivo

1 Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: fabio.morosini@gmail.com

2 Professora associada na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. E-mail: michelle.sanchez@fgv.br

de construir espaços de troca comuns e fortalecidos, há particularidades nestas relações que carecem e merecem análises mais detalhadas. Neste sentido, a contribuição do dossiê visa o aprofundamento do debate dos especialistas sobre as relações bilaterais mais recentes entre Angola e Brasil.

As relações diplomáticas entre os dois países, tendo como marco o reconhecimento da independência de Angola pelo Brasil, em 1975, avançou nos últimos quarenta anos, em planos de cooperação e desenvolvimento de interesses compartilhados por ambas as partes. As relações econômicas neste espaço têm especial importância e refletem-se na coordenação de processos para intensificação do comércio bilateral, dos fluxos de investimentos e suas formas de financiamento, que são o foco deste dossiê.

A MARCHA LENTA DA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI

Amado Cervo¹

Introdução

A última década do século XX caracterizou-se por duas mudanças profundas nos países da América Latina. O velho paradigma desenvolvimentista, esgotado pela inflação, pela estagnação econômica e pela exaustão do Estado como agente econômico preponderante, cedeu lugar ao paradigma neoliberal, abraçado com entusiasmo por dirigentes e sociedades latino-americanos. Sem quebra institucional, houve, portanto, uma mudança econômica e outra política, dimensões que, somadas, perfazem a mudança do paradigma histórico. Ao transitar para o século XXI, a região passa por nova mudança paradigmática: exauriu-se no espaço de uma década a dinâmica neoliberal, e os países da América Latina mergulharam no século XXI à procura de outro destino.

As forças profundas externas pouca influência tiveram como causalidades determinantes das duas transições. Os fatores propulsores da mudança devem ser buscados, sobretudo, no interior da região.

A transição para o neoliberalismo, na passagem dos anos 1980 para 1990, sofreu por certo influência externa maior que a dispersão observada no século XXI. Para induzir o neoliberalismo, contribuíram o fim da Guerra Fria, a crise do comunismo e dos socialismos, o enfraquecimento do Estado, a convergência liberal no traçado de regras e regimes da nova ordem internacional, ordem carregada então pelo fenômeno da globalização econômica. A América Latina embarcou nessa evolução de alcance quase sistêmico. Política e diplomacia em escala global passaram, com efeito, a apoiar novos processos produtivos para a indústria, as finanças internacionais e os serviços.

Que destino buscam os países da América Latina e do Caribe no século XXI, após as experiências neoliberais? Quais são os elementos propulsores

¹ Professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco. E-mail: amado.l.cervo@gmail.com

de que se servem para alcançá-lo? Quais os objetivos, as estratégias de ação e os resultados? Quais os ritmos verificados nesse movimento?

Para responder aos problemas postos à presente análise, o caminho da interpretação e da construção do argumento, ou seja, a metodologia, conduz nosso olhar pelos seguintes campos de observação: a) nexos entre região e conjuntura global; b) identificação de tendências políticas e econômicas regionais permanentes; c) falhas internas estruturais, políticas e econômicas; d) o caráter da marcha lenta latino-americana em termos comparativos globais.

A base conceitual e empírica sobre a qual a análise se assenta será buscada em nossos estudos anteriores e complementada por abundante literatura disponível sobre as relações internacionais da América Latina, cujos grandes intérpretes são arrolados na bibliografia; os dados, sobretudo estatísticos, serão colhidos em boletins, documentos ou relatórios publicados regularmente por institutos de pesquisa latino-americanos. Tanto a documentação como nossas interpretações, que induzem conhecimento novo e novos conceitos, refletem, portanto, o conhecimento e o pensamento internacionalista latino-americano.

A América Latina na ordem global

Três notáveis instituições reuniram pesquisadores nos meados da segunda década do século XXI com o intuito de avaliar a evolução da América Latina. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento-OCDE, Corporação Andina de Fomento-CAF e Comissão Econômica para América Latina e Caribe-CEPAL visavam com esse trabalho não somente o diagnóstico econômico, político e social, mas igualmente as estratégias de ação que produziram ou travaram resultados. Estavam preocupados, pois, com a marcha regional.

Entre 2003 e 2012, a região cresceu em média 4% ao ano, apesar da crise financeira internacional de 2008-2009. Em certa medida, andou por si, contudo seu crescimento nesses anos foi favorecido pelo aumento do comércio mundial, bem como dos preços das matérias primas que exportava. Esses dois estímulos externos deixaram de incidir favoravelmente desde então. O destino regional, que vinha sendo dinamizado por tais estímulos externos como também pelo aumento da demanda interna resultante da inclusão social, refugiou-se em mãos próprias nos meados da segunda década do século. A resposta à nova situação não foi adequada e a América Latina entrou em fase de declínio, de ritmo lento ou estagnado, evidenciando mais uma vez a escassez sobre a dinâmica regional de fatores internos ou a sua ausência.

De que forma a América Latina poderia ter mantido seu ritmo de crescimento e modernização, tirando forças de dentro de suas capacidades? Em quais estratégias de desenvolvimento reside a falha? Essas questões serão consideradas no andamento da presente análise.

Lembremos, previamente, outros indicadores. Entre 2000 e 2011, segundo dados fornecidos pelos pesquisadores acima referidos, as exportações de *commodities* da América Latina passaram de 40% para 60% sobre o total. Preços e volumes cresciam simultaneamente. A orgia do dinheiro conjuntural produziu a indolência operacional: importação de manufaturados, de bens de capital e desaceleração da indústria local. *Commodities* viajando para fora, comodismo instalando-se nas sociedades, sob olhares complacentes e passivos dos dirigentes. Onde está, pergunta-se, a causalidade do declínio? De onde agem os fatores estruturantes que comandam a evolução: dos condicionamentos favoráveis ou desfavoráveis de fora ou dos defeitos estratégicos de dentro?

Os povos latino-americanos, não os governos, responderam. Depois que programas bem sucedidos de inclusão social produziram efeitos regionalizados, aumentando o bem-estar e diminuindo a desigualdade social em toda parte, uma nova classe média surgiu e fez ouvir sua voz em manifestações de massa que se espalharam pelo subcontinente. Os povos exigiam que os dirigentes das esquerdas que levaram ao poder proovessem a sociedade de serviços públicos de qualidade, empregos de qualidade, modernização e elevação da produtividade das indústrias e dos serviços. Ao que parece, bradavam em vão, visto que os provedores de políticas seguiam com a política do vazio².

Desde 2009, o crescimento do Produto Interno Bruto-PIB da região América Latina e Caribe, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe-CEPAL, evidencia tendência de baixa muito grave, em termos comparativos globais. Enquanto o crescimento mundial alcançou 2,4% em 2013 e 2,6% em 2014, nesse último ano a região cresceu apenas 1,1%, o menor crescimento desde 2009. O baixo dinamismo regional deve-se àquela escassez de estratégias adequadas, sobretudo nos grandes países da região, como Brasil, Argentina, Venezuela e México. Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, o Brasil assume as rédeas do declínio latino-americano, seguindo uma Venezuela em crise estrutural (Cervo e Lessa 2014). Na América do Sul, a queda do comércio exterior, nos meados da segunda década, atingia -2,7%. Queda devida à escassez de estratégias destinadas à superação do conjunto de vulnerabilidades de uma região que se satisfaz com

2 *Perspectivas Econômicas de América Latina 2014*. Informe produzido conjuntamente por OCDE, CAF e CEPAL.

exportações de matérias primas, mesmo quando seus preços declinavam no mercado global. Causa e efeito da escassez de estratégias, o fluxo de Investimentos Diretos no Exterior- IDEs para a região, poderoso motor de melhorias dos setores manufatureiro, de serviços e mesmo de matérias primas, de emprego e renda para o povo, também situa América Latina e Caribe em péssima posição global: crescimento global de IDEs de 11%, crescimento regional de 2,5% em 2013 (Cepal 2015).

Seguindo a tendência da política do vazio, aquela em que o Estado não faz praticamente nada, a queda livre do Brasil influi desastrosamente sobre a região, em razão de seu porte econômico. Três indicadores caracterizam essa queda. Depois de registrar o crescimento máximo de 7,5% em 2010, o crescimento negativo de -3,8% de seu PIB em 2015, o menor índice desde o início dos anos 1990, segundo estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, e uma massa de mais de nove milhões de desempregados no início de 2016, segundo dados do mesmo IBGE, colocam o país somente atrás da Venezuela em mau desempenho econômico. Ademais, verifica-se em 2015 uma queda de 14,1% dos investimentos. O choque desses indicadores sobre a opinião pública, ou seja, sobre empresários e investidores estrangeiros e brasileiros, sobre o consumidor e mesmo sobre o pequeno comércio, visto que a queda do PIB se deve sobretudo à queda de produção e consumo de bens industriais, destrói a confiança no Estado. Mesmo porque o Estado é ferido por escândalo de corrupção sem precedente nas últimas décadas, derivado de sua poderosa empresa Petrobras. A conjuntura econômica se deteriora nas últimas três décadas, segundo o jornal *Valor Econômico*, sem que os dirigentes se disponham a reorientar as estratégias de desenvolvimento. A vizinhança lança olhares atônitos em direção àquele que deveria servir de exemplo e carregar o crescimento regional, mas que mergulha em crise econômica, política e moral³.

Tendências regionais permanentes

A identidade latino-americana constitui fenômeno complexo, sobre o qual raramente os estudiosos ousam discorrer. Preferimos nesse texto identificar elementos comuns às nações latino-americanas, os quais, de certo modo concreto e objetivo, compõem, em nosso entender, a identidade regional. Tais elementos correspondem a tendências históricas. Isolamos quatro tendências no século XXI, como elementos constitutivos do perfil identitário regional,

3 *Valor Econômico*, São Paulo, Edição de 4 de março de 2016. Essa edição descreve o perfil da crise conjuntural da economia brasileira

visto que expressam fenômenos sociais com notável grau de permanência, supostamente decorrentes da natureza comunitária. São eles: democracia, preocupação com o social, zona de paz e integração. São componentes que, por certo, enriquecem o perfil identitário regional, conferindo-lhe em termos comparativos globais, um lugar privilegiado. Não são elementos perfeitos ou puros, porém, traços prevaletentes, considerada a dimensão regional. O impacto desse perfil identitário sobre as relações regionais, bem como sobre a inserção internacional da região e de cada nação, acentua ainda mais a singularidade latino-americana em termos comparativos. Esse impacto sobre as relações internacionais constitui nosso objeto de análise, e não propriamente a essência de cada um dos componentes referidos.

A democracia, entendida como governos resultantes do processo eleitoral e legitimados pela vontade popular manifesta por meio do voto, expande-se desde os anos 1980. Nas décadas anteriores, disputavam o controle do poder regimes políticos autoritários, militares ou não, com regimes democráticos. O liberalismo da década de 1990 estimulou a purificação do regime, com a vitória da democracia. Destarte, no século XXI, a democracia será o regime político regional latino-americano, uma tendência permanente.

A preocupação com o social, isto é, com a distribuição mais igualitária possível do bem-estar, que outras regiões, como a do Estado do bem-estar europeu implementou de modo exemplar e em intensidade incomparável em termos globais, também se converteu em tendência permanente e regional na América Latina. Com a agonia dos regimes autoritários nos anos 1980 não irrompeu a preocupação com o social, apesar de evoluir-se com firmeza rumo à democracia. Tanto assim é que, na década posterior, a última do século XX, emerge com força o neoliberalismo, mais próximo do indivíduo, de sua liberdade de ação e de sua promoção. O social estaria longe, então, da preocupação dos dirigentes e das lideranças sociais, como ocorria na fase anterior da disputa entre regimes autoritários e democráticos.

A opinião pública percebeu que não convinha manter essa tendência de valorização do indivíduo sobre a valorização do social, na virada do século XX para o XXI. Por meio do voto, substituiu os dirigentes e os partidos políticos por outros de matiz ideológica distinta, propensos a introduzir em pé de igualdade, ao lado da democracia, a preocupação com o social como preocupação política. As estratégias de ação do Estado modificaram-se substancialmente, fenômeno que uma abundante literatura especializada chamou de ascensão das esquerdas. Duas tendências conjugam-se, destarte, para integrar o perfil da identidade latino-americana: democracia e preocupação social.

O balanço da ascensão das esquerdas sobre o bem-estar das sociedades é diferenciado entre as nações latino-americanas. Por vias muito diver-

sas, mediante estratégias de ação distintas, os dirigentes de esquerda tiveram em mente a distribuição da riqueza e do bem-estar. De regional, observa-se a generalização em toda parte dos chamados programas sociais, correspondentes, grosso modo, à politização da preocupação com o social. Para financiá-los, nações extraíam recursos de produtos da natureza, como petróleo e gás, minérios e outros; nações extraíam recursos do orçamento; nações adotavam outras modalidades de extração de recursos. Todas, porém, exibiam seus programas de inclusão social. Uma nação acoplava seus programas à promoção da educação e do desenvolvimento, outras não, exibiam programas distributivistas sem exigência, propensos a fomentar a indolência coletiva. Outras acoplavam os programas sociais à manutenção dos partidos ou dirigentes de esquerda no poder. Cabe ao estudioso analisar as experiências nacionais e avaliar a imensa diversidade de resultados dos programas sociais latino-americanos no século XXI. De qualquer modo, como havia ocorrido na transição do neoliberalismo para as esquerdas na virada do século, por volta de 2015 assistia-se ao retorno de partidos e dirigentes conservadores. Seria uma crítica da opinião eleitoral à má condução dos programas sociais? Ao que parece, a democracia conjugava-se com o desempenho positivo ou viciado dos regimes políticos. Imbuída agora de exigências que cobravam do poder, além da redistribuição da riqueza, desempenho condizente com as necessidades econômicas do progresso tecnológico, da melhoria dos serviços públicos, do emprego, da educação e saúde. Enfim, requisições de sociedades cujo desenvolvimento, complexo, permanecia em marcha lenta, em horizonte longínquo.

Se o leitor imaginar que democracia e preocupação com o social conjugaram-se e produziram resultados concretamente benéficos para a inclusão social dos povos latino-americanos, mas que também contribuíram para perturbar o processo de desenvolvimento, entendido como progresso tecnológico, modernização empresarial e crescimento econômico, estará pensando como o autor da presente análise. De fato, o modo como a América Latina gerenciou democracia e preocupação com o social preparou a região para um resultado pernicioso, a marcha lenta.

Persigamos, contudo, os outros dois componentes da identidade regional: zona de paz e integração. Esses dois outros parâmetros também se conjugam entre si, a exemplo de democracia e inclusão social, com os quais imbricam-se, ademais, de modo nuclear. Identidade nacional ou regional, que os filósofos nos permitam afirmar, constitui complexo fenômeno social composto de variáveis interdependentes. Destarte, nossas quatro variáveis se conjugam.

A criação da zona de paz sul-americana e latino-americana assenta

sobre um longo e sólido percurso, aberto pela tradição histórica de pacifismo que prevaleceu na região desde as independências do início do século XIX. Esse espírito pacifista, bem expresso então por Simon Bolívar, para guiar as relações internacionais dos países da região, impõe-se, historicamente, apesar de algumas guerras no período de formação dos Estados nacionais ou em razão da delimitação das fronteiras. O espírito pacifista aflora em 1967, quando se firma o Tratado de Tlatelolco, ratificado pelas trinta e três nações de América Latina e Caribe. Por meio dele, antes do Tratado de Não Proliferação Nuclear da ONU, de 1970, a região proscreeve a fabricação e o uso de armas nucleares. Depois, suas diplomacias, especialmente a do Brasil, tornam-se muito ativas para a obtenção do tratado global na ONU, bem como no seio de sua Conferência do Desarmamento. Não satisfeitos com as garantias globais estabelecidas na ONU, Brasil e Argentina submetem desde 1991 seus programas nucleares à inspeção tanto da Agência Internacional de Energia Atômica-AIEA quanto da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. Os dois países haviam avançado mais pela pesquisa e domínio da tecnologia nuclear e pretendiam assegurar seu uso unicamente para fins pacíficos.

Convém aprofundar o nexo entre o conceito zona de paz e o fenômeno da integração. O processo de integração posto em marcha nos anos 1980 encampou o propósito de reforçar e institucionalizar a zona de paz, não apenas na aparência material e humana, mas na inteligência política regional. Em uma primeira fase, o processo avançou na área da América do Sul, já que o México fez sua opção estratégica pela integração com o Norte. Obtém-se, como marco importante da evolução desse processo, a assinatura do Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas-UNASUL, em Brasília, em 2008, o qual entrou em vigor em 2011. Com uma estrutura organizacional presidida por dois conselhos superiores, o Conselho dos Chefes de Estado e o Conselho dos Ministros de Relações Exteriores, a UNASUL conta, ademais, entre seus órgãos de gestão mais relevantes, com o Conselho Sul-Americano de Defesa. Dele deriva o Centro de Estudos Estratégicos, instalado em Buenos Aires em 2011, com o fim de formular e regionalizar uma doutrina sul-americana de segurança. Em sequência, em 2015, tem início o funcionamento da Escola Sul-Americana de Defesa, com sede em Quito, sob a direção do Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Antônio Jorge Ramalho da Rocha. Sua finalidade consiste em formar quadros civis e militares capacitados em Defesa, à base daquela doutrina sul-americana, cujo escopo síntese é posto pelo conceito de zona de paz, a ser consolidada nas relações regionais e incrustrada na política exterior da região.

A construção da zona de paz, erguida em uma primeira fase, como vi-

mos, na área da América do Sul, retornou a seu fundamento latino-americano e caribenho, que a História sugeria. Durante a Cúpula de Havana de 2014, os trinta e três países que compõem a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos-CELAC criaram a Zona de Paz da América Latina e Caribe. O espírito original que pairava sobre a inteligência política regional conduz a Cúpula a decisões cada vez mais precisas, que estabelecem os contornos e o alcance do conceito de zona de paz: a região permanece sem armas nucleares, elimina a intervenção em assuntos internos de outros Estados, fixa a solução pacífica de contenciosos entre seus países, enfim, proscreve a guerra. Uma formulação diametralmente oposta à que preside a geopolítica e o comportamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte-OTAN. Tão incisivo manifesta-se esse espírito original em torno do pacifismo que a CELAC fora criada em 2010 como alternativa à Organização dos Estados Americanos-OEA, na qual os Estados Unidos exerciam influência e não aceitavam os princípios da zona de paz. Ademais, a zona de paz latino-americana, por esforço sobretudo brasileiro, estende-se ao Atlântico sul. Em 1986, uma resolução da ONU estabelece a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, logo integrada por 24 países banhados por esse oceano às margens da África Ocidental e da América do Sul oriental. Reuniões ministeriais regulares, atualmente anuais, revitalizam a organização e vigiam a área, com o objetivo de realizar o propósito maior dessa expansão da zona de paz latino-americana, que é o de manter as potências militares de outras regiões fora da área.

Desse modo, consolida-se a zona de paz como tendência histórica, nas mentes e nas práticas. Brota essa tendência da tolerância e da convivência de diferenças étnicas e culturais e carrega pesada carga civilizacional. O terceiro componente fulgura, pois, como estrela da identidade latino-americana. Seu vínculo com a democracia é posto, na América do Sul, primeiramente, em 2009, pela proscrição do uso da força para solução de conflitos entre Estados da região e pela instituição de um mecanismo de confiança mútua em matéria de defesa e segurança; posteriormente, em 2010, pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo de 2008, protocolo firmado em reação rápida diante de crises políticas em Honduras e Equador. Assim nasceu a chamada Cláusula Democrática da UNASUL. Ela foi acionada em alguns casos, sendo o mais relevante sua forte atuação na Venezuela, desde 2014, para preservar resultados de eleições democráticas ameaçados pelo governo dito bolivariano.

O quarto e último componente da identidade latino-americana e caribenha, a qual, segundo interpretação do presente texto, é composta por tendências históricas permanentes, é a integração. De modo mais perceptível do que sucede com a zona de paz, esse componente se expande e reflui, como respiração de um corpo vivo. Com efeito, zona de paz penetra no corpo

regional e o impregna com melhor dominação do que integração. São duas tendências, diríamos, diferenciadas na profundidade.

Já que os marcos cronológicos do processo de integração foram indicados acima, convém proceder a um balanço de concepções e resultados que definam a natureza da integração como tendência.

Nos anos 1950, os presidentes de Brasil e Argentina chegaram-se e conceberam um primeiro ensaio de integração a começar pelos dois países maiores da América do Sul (Vidigal 2001). Os regimes militares que se espalharam pela América do Sul, nas décadas seguintes, deram ao processo formas que alguns analistas consideram deformadas, porém a ideia de integração permanece presente em âmbito regional. Foi necessário esperar pela redemocratização do subcontinente, nos anos 1980, para assistir ao retorno da integração com novo alento, como produto mental de alcance operacional. Os presidentes de Argentina e Brasil, Raúl Alfonsín e José Sarney, por volta de 1985, conceberam audacioso projeto de integração regional, a começar pelos dois países. Com ênfase econômica, esse projeto visava uma estratégia de desenvolvimento capaz de colocar os países rumo à maturidade sistêmica: por meio dele, as nações tinham como propósito apoio mútuo para elevar a produtividade, implementar o comércio entre si, modernizar a organização empresarial, favorecer a inovação tecnológica, em suma, alcançar o desenvolvimento avançado.

O projeto brasileiro-argentino concebido nos anos 1980 sofrerá desvios de percurso. Nos anos 1990, ao tempo do neoliberalismo, que contamina economia e política na América Latina, o processo de integração abandona o propósito da modernização econômica e converte-se em integração comercial. Por certo, fez aumentar o comércio regional e até mesmo criou comércio novo. Apesar de haver inspirado, de certo modo, projeto similar ao Norte, com o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, aquele projeto brasileiro-argentino dos anos 1980 não contribuiu para o reforço da produtividade e para a inovação tecnológica, como imaginavam Sarney e Alfonsín. Mesmo havendo voltado miradas brasileiras para o lado da Venezuela, como se a experiência do Prata devesse reproduzir-se ao norte, dando à integração dimensão regional segura.

No século XXI, toma impulso a integração da América do Sul, com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da América do Sul-IIRSA (2000) e, como vimos acima, com a criação da UNASUL. A ideia de modernização econômica ressurge, porém, a integração enfrenta dois novos entraves. Barreiras alfandegárias perturbam a operacionalidade, especialmente a partir dos governos de Nestor e Cristina Kirchner na Argentina, que conduzem o país ao regresso histórico da época do desenvolvimentismo,

promovendo a introspecção econômica, o protecionismo e a reestatização, enfim, o isolamento internacional. Por outro lado, a América Latina toma o rumo da dispersão e irá restringir o alcance da integração à esfera política e de segurança. Diversos modelos de desenvolvimento, uns mais liberais, outros mais nacionalistas ou introspectivos, outros mais abertos ao capital e empreendimentos externos proliferam, ao lado de distintos modelos de inserção internacional, uns que promovem a interdependência da era da globalização, outros que se fecham e isolam a nação. O Mercosul, instalado em 1991, mantém-se como mola propulsora do processo de integração, rumo à criação da UNASUL. Contudo, outras organizações reúnem nações em blocos distintos, como a Comunidade Andina de Nações, a Aliança do Pacífico, a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-ALBA, o Mercado Comum Centro-Americano e a adesão do México ao North American Free Trade Agreement. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos-CELAC, que abrange todo o subcontinente, pouca expressão econômica ostenta.

Em suma, o processo de integração latino-americano mantém viva a tendência histórica, porém deixa de produzir resultados com capacidade de propulsão do desenvolvimento moderno, perseguindo o caminho das economias avançadas tradicionais ou mesmo da economia chinesa no presente. Os países da região não se alçam no século XXI à competitividade sistêmica, como esperavam lideranças políticas anteriores. Maior economia regional, o Brasil enfrenta entraves na vizinhança, oriundos do malogro da IIRSA e da introspecção econômica. Considerada embrião da integração, precisamente em razão de seu foco econômico, a IIRSA foi saudada com entusiasmo quando de sua criação em 2000. Desde 2011, segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas-IPEA, converte-se em fórum de debates sobre integração física. Deixa, pois, de reconhecer seu fracasso operacional de uma década, durante a qual bem poucos projetos regionais concebidos chegaram a termo, e desloca sua operacionalidade para o discurso político, agora no âmbito do Cosiplan. Este Conselho de Planejamento da UNASUL exhibe, em 2014, uma carteira de 580 projetos no valor de 161,4 bilhões de dólares. Até 2014, segundo o IPEA, a IIRSA teria concluído apenas 17% dos projetos, correspondentes a 12% do valor do investimento previsto. Dados mais recentes do INTAL, informam que em 2015 havia 593 projetos na carteira do Cosiplan, correspondentes ao valor de 182 bilhões de dólares. Até então, teriam sido concluídos 115 projetos. O déficit de infraestrutura nacional e regional, com raras exceções, prossegue evidenciando falhas elementares⁴.

Em 2015, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria do

⁴ INTAL. *Conexión Intal*, Boletim, 4 de março 2016. Ver publicações do IPEA referidas na bibliografia.

Brasil, esse país deixava de vender cerca de 1,5 bilhões de dólares aos vizinhos, em razão da precariedade e insuficiência dos transportes regionais. Preso às regras do Mercosul, ademais, o Brasil não busca mercados por meio de acordos de livre comércio com outras regiões, contentando-se com a vizinhança. Seus capitais e empresas, contudo, tomam o rumo de mercados de fora da área, de forma crescente desde 2006, quando a introspecção econômica na vizinhança passa a espantá-los. O Brasil promove, destarte, a internacionalização da economia nacional como a grande inovação estratégica introduzida no século XXI.

Podemos concluir: o maior e quase único resultado concreto do processo latino-americano e caribenho de integração é o entendimento político, por certo um bem precioso, que alimenta e faz brilhar ainda mais a estrela da identidade regional, a zona de paz; sob o aspecto econômico e do desenvolvimento, os entraves à integração são tais que prolongam como resultado palpável a marcha lenta da região.

À espera da inovação

Os países da América Latina carecem no século XXI de estratégias propulsoras do processo de desenvolvimento, em intensidade adequada para elevar a região ao nível sistêmico avançado e mantê-lo. Por certo, conquistas relevantes foram alcançadas pelos governos de esquerda, como o parágrafo anterior evidencia, mas um longo caminho ainda se descortina no horizonte. Além do entendimento político regional, legado de longo fôlego histórico e resultado maior da integração, o século XXI assistiu à generalização dos programas de inclusão social. A redução da desigualdade social, entendida como exigência ética, impulsionou o desenvolvimento sustentável, como demonstra a CEPAL. Por outro lado, economia, política e meio ambiente representam variáveis vinculadas, como revela o tipo de desenvolvimento agregado à política regional desde a conferência Rio+20 de 2012. Com efeito, sem competência de gestão, os ganhos na área social desse agregado podem não se perpetuar, podem comprometer o desenvolvimento sustentável (Cepal 2015b).

A desigualdade social diminuiu, sem extinguir-se, contudo, a pobreza. Nova classe média emergiu por toda parte. Já a desigualdade entre as nações não se modificou no mesmo grau da desigualdade nas sociedades nacionais. Tudo isso, curiosamente, demanda inovação política e econômica, sem o que a região poderá perder os benefícios econômicos da inclusão social e ficar à mercê do retrocesso. Ou terá seu ritmo entravado, como ocorreu e já se registrou acima, por volta de 2015. Quando irá a América Latina alcançar a

maturidade sistêmica, onde chegaram outras regiões ou nações, em matéria de bem-estar do povo?

Examinemos as carências da América Latina sob os aspectos da inovação política e da inovação econômica. Examinemos, portanto, forças de obstrução do progresso.

Em primeira linha, vem à mente a falta generalizada de confiança da sociedade no Estado. Sem a motivação do Estado, que aponta ou induz oportunidades de movimento para agentes do progresso como capitais e empresas do país e do exterior, gerando expectativas otimistas, a modernização, o aumento da riqueza, a inovação tecnológica, em suma, a elevação do nível de renda dos cidadãos não avança em ritmo e abrangência adequados. Essa nova conduta do Estado como tendência de longo fôlego, que conquista a confiança da sociedade porque exerce uma função logística de apoio a suas lideranças e à realização de suas expectativas, modalidade que chamamos de Estado logístico, foi a condição para as nações avançadas poderem atingir o nível de bem-estar e maturidade econômica e social. Os governos de esquerda latino-americanos vislumbraram esse novo paradigma de conduta do Estado, porém, alguns países importantes minaram a nova funcionalidade do Estado com vícios que foram destruindo a confiança. O regresso ao velho desenvolvimentismo, em consequência de má gestão, parece haver contaminado a inteligência política de governos e destruído a confiança das forças da sociedade no Estado. Mediante retorno do protecionismo, centralização decisória, aumento da burocratização, reestatização de empresas e outras estratégias de ação similares em seus efeitos, alguns governos afugentaram investimentos internos e do estrangeiro. Isso ocorreu na Venezuela, na Argentina, na Bolívia, no Equador, bem como em outras partes, em dose e modalidades próprias. Ocorreu no Brasil, desde a ascensão de Dilma Rousseff ao poder, em 2011, quando o país entra em declínio, deixando de ser um país emergente segundo avaliações internas e internacionais. Investimentos produtivos diminuíram, o desemprego atingiu onze milhões de cidadãos e o crescimento econômico tornou-se negativo, com retração do PIB de -3,8% em 2015, à frente apenas da Venezuela do bolivarianista Nicolás Maduro, sucessor de Hugo Chávez. Nesses países, onde a conduta dos dirigentes viciou-se, o Estado logístico foi cerceado em sua função de estabelecer a confiança entre as partes, Estado e sociedade. Nos países andinos e no México, onde os governos não regrediram às modalidades de conduta do paradigma desenvolvimentista, isto é, não adotaram o retrógrado neodesenvolvimentismo, os nefastos efeitos econômicos e sociais foram menores.

A inovação política esperada na América Latina reside, pois, no diálogo entre Estado e sociedade, capaz de restabelecer a confiança necessária à

propulsão das forças do desenvolvimento.

Em segundo lugar, a América Latina carece de inovação econômica. Nos anos 1990, o neoliberalismo consertou de certo modo vícios acumulados pelo paradigma histórico do desenvolvimentismo, cujas estratégias haviam promovido o desenvolvimento, com boa eficiência, mediante dois impulsos: o externo, feito de capitais, empresas e tecnologias vindos de fora, voltados essencialmente para a industrialização e os serviços; o interno, feito de empresas estatais que atuavam sobretudo nas áreas de infraestrutura e de insumos básicos, como mineração e energia. As privatizações dos anos 1990 representaram uma ruptura paradigmática, porém foram conduzidas à base de um erro estratégico: o núcleo forte das economias nacionais foi alienado a empreendimentos estrangeiros, desfazendo-se as nações do filé mignon econômico ou a ele renunciando, na expressão de empresários.

A América Latina possui imensa riqueza natural, correspondente a seus recursos minerais e agrícolas. O empreendimento agrícola andou por si e elevou a produtividade do setor ao nível tecnológico mais avançado em termos sistêmicos globais. Por outro lado, empresas mineradoras competem com esse progresso do empresariado agrícola. De modo geral, o caráter nacional desses empreendimentos é mantido. Entretanto, a exportação de produtos primários converteu-se em tentação constante de governos indolentes e carentes de visão tanto social quanto prospectiva. Ao invés de programar e orientar o empresariado para exploração industrial desses recursos, único meio de promover o emprego, a renda e o bem-estar das massas urbanas, bem como o desenvolvimento tecnológico, os governos com sua indolência acentuam o declínio global relativo da região (Unasur 2014).

Com efeito, no século XXI, as esquerdas promoveram melhor distribuição de renda na sociedade, aumento do consumo e aparecimento de expressiva classe média. O erro estratégico da vez apresenta dois aspectos: a ausência de política de inovação tecnológica com o fim de restabelecer e reforçar o núcleo empresarial da nação e a quebra da confiança entre Estado e sociedade, a afugentar investimentos internos e externos. O fenômeno da internacionalização das economias latino-americanas, isto é, a expansão para fora de empresas nacionais, parecia induzir, no início do século XXI, a capacidade propulsora da modernização, mediante incorporação ao empreendimento nacional do progresso tecnológico que a penetração em cadeias produtivas globais requer. Poucos países aproveitaram a inserção de suas empresas em cadeias globais de valor para promover o progresso de suas indústrias. Esse sutil elemento propulsor da modernização, contudo, parece perder-se, convertendo-se a internacionalização de empresas latino-americanas em movimento autônomo, sem retorno, dados os entraves que se mantêm inter-

namente, tais como falta de confiança no Estado, burocracia, carga tributária elevada, insuficiência de infraestrutura e ausência de políticas de inovação coordenadas entre Estado e sociedade.

A inovação econômica esperada na América Latina, reside, pois, na criação ou fortalecimento do núcleo empresarial nacional, mediante choque tecnológico com apoio mútuo e colaboração entre Estado e sociedade.

A marcha lenta: comércio, investimento, crescimento

Dirigentes ineficientes costumam deslocar para fora os males da gestão interna. Essa conduta é bem latino-americana, pois tornou-se comum em governos da região recorrer à crise financeira e econômica do mundo desenvolvido, de 2008, ou a outras dificuldades externas, para explicar quedas do crescimento econômico e do emprego, do consumo e do investimento. De fato, como vimos acima, os males localizam-se em fatores internos: gestão pública de má qualidade técnica, falhas da própria economia, distância entre Estado e sociedade, insuficiência de inovação tecnológica, industrialização desprezada, integração sem resultado econômico. Na era da interdependência global, os fatores externos exercem causalidades, porém, no caso da marcha lenta latino-americana, eles agem apenas de leve. O ritmo regional é travado pelo declínio ou estagnação de algumas nações, sem ser compensado pelo bom desempenho ou pela liderança dinâmica de outras. A lerteza se deve, essencialmente, à inexistência de núcleo empresarial nacional ou regional, operando em nível tecnológico sistêmico, de sorte a produzir impacto desenvolvimentista regional. Enquanto essa condição perdurar, a região não alcançará as economias avançadas, em termos de renda, bem-estar, nível e gênero de vida dos cidadãos.

Analistas de instituições latino-americanas, como CAF, BID, UNASUL, CEPAL e INTAL fornecem dados precisos e preciosos que fundamentam interpretações em bases objetivas. Que o leitor confira nas publicações regulares de tais instituições. Um desenvolvimento dispersivo e insuficiente trava a América Latina nas últimas décadas. A região perde relevância global comparativa, longe da dinâmica, por exemplo, dos emergentes asiáticos. Crises institucionais que exibem conduta errática de grandes e pequenos Estados, atraso tecnológico na área industrial e de serviços, estrutura econômica primária prevalecente e escassez de poupança e investimento próprios contribuem para travar o ritmo de crescimento. Cabe ao leitor concluir, diante da realidade exposta, se a causalidade principal do ritmo lento do crescimento latino-americano e caribenho concentra-se no Estado, em gestão

irresponsável, carente de estratégias adequadas, ou então, como amiúde repetem dirigentes, em fatores externos coercitivos (Sánchez-Mais 2015, Crespi et al. 2014, Novelo 2014).

Três indicadores - comércio, investimento e crescimento - expressam o conceito de marcha lenta da América Latina no século XXI. São mais incisivos a partir da segunda década do século, quando se observa a tendência de baixa no comércio exterior, nos volumes de investimento e nos índices de crescimento econômico.

Durante a primeira década do século XXI, América Latina e Caribe aumentam suas exportações em volume e valor, aumento verificado não somente nas exportações para fora da área, como também no comércio intrazona. As médias anuais de crescimento das exportações ficaram, por anos, próximas dos 15%, portanto acima da média de crescimento do comércio mundial, próximo de 11%. As exportações regionais, ademais, estabeleceram-se em média levemente superior às exportações para fora da área, tendo seu pique entre 2004 e 2008⁵.

Contudo, os custos do transporte não prejudicam apenas as exportações brasileiras, fato acima revelado em documento da Confederação Nacional da Indústria do Brasil. Vinculam-se à precária infraestrutura regional e, por isso, representam talvez o maior obstáculo às exportações de América Latina e Caribe, segundo estudos da *Revista Integración & Comercio*, publicados em 2014. Quando uma retração econômica acentuada é observada no mundo, especialmente na China, durante a segunda década do século, não surpreende que estudos dados a conhecer pelo *Monitor de Comércio e Integração* do BID apresentem estatísticas preocupantes sobre a evolução do comércio exterior da região, cuja cesta é composta essencialmente por produtos básicos. Em 2012, as exportações teriam aumentado apenas 1,2%; queda de -0,2% em 2013. Em 2014 a queda das exportações de bens da América Latina e Caribe corresponde a -2,8%; -2,7 da América Latina. Os fatores que explicam esse declínio são internos e externos: concentração em produtos primários, queda da demanda e do volume exportado, como também dos preços internacionais (Giordano 2015)⁶.

América Latina e Caribe exportam em maior escala produtos primários para fora da área e importam de fora máquinas e equipamentos, como também produtos industriais de consumo popular. Já o comércio intrazona apresenta perfil de melhor qualidade, visto que, sem excluir os produtos bási-

5 Ver *Carta Intal: Comércio intrassul-americano: padrão exportador e fluxos intraindustriais*, nov. 2013. Ver *Monitor de Comércio e Integração* do BID, 2015.

6 Ver do mesmo BID: *Monitor de comercio e integración* 2015.

cos, compõe-se em maior medida de manufaturados. Automóveis, têxteis, plásticos e produtos químicos são importantes nos fluxos intrazona. Baixa vinculação desses fluxos com produtos oriundos de penetração em cadeias globais, o chamado comércio de mão dupla, aparece como outro fator negativo a qualificar o comércio regional, embora nesse âmbito tal fator seja menor intrazona do que no comércio para fora da área

De todo modo, o comércio exterior está diretamente ligado ao crescimento econômico dos países, por isso seu ritmo deve-se, essencialmente, ao elevado crescimento da América do Sul durante a primeira década, quando o crescimento brasileiro figura como motor regional, bem como ao elevado crescimento do comércio de manufaturados. Segundo o INTAL, as economias latino-americanas mantêm estreito vínculo de dependência com relação aos dois aspectos do comércio exterior, externo e intrazona. Durante a primeira década, de modo positivo; durante a segunda década, com agravamento a partir de 2014, em razão da conjuntura mundial, de modo negativo. A balança do comércio exterior condiciona a arrecadação, portanto, o orçamento das nações; condiciona os montantes de investimento, a geração de emprego, enfim, o crescimento econômico.

É lugar comum na literatura especializada a crítica ao fato de a América Latina, especialmente os membros do Mercosul, não agirem no sentido de abrir mercados externos para suas exportações. A interdependência econômica global, que se denomina também de globalização econômica, consolida-se como tendência irreversível no século XXI. Comércio, finanças, fluxo de capitais, movimento empresarial, cadeias produtivas globais estão imbricados no fenômeno da globalização. Seu maior impulso vem de países emergentes. Os mais dinâmicos entre eles agruparam-se no bloco dos BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - com a clara finalidade de influir sobre a ordem internacional e modificar suas regras e regimes. Refluindo sobre si, as nações avançadas que comandavam a ordem anterior, evidenciando instinto de defesa de seus interesses, voltaram-se sobre si mesmas, tendo em vista a expansão de espaços econômicos que agreguem velhos mercados: União Europeia, acordo entre Estados Unidos e União Europeia, adesão do Japão a esse bloco de países avançados. A competição entre emergentes e desenvolvidos se estabelece, pois que o BRICS reage por sua vez, requerendo mais poder sobre órgãos internacionais que fixam regras no domínio das finanças e do comércio.

Uma primeira modificação se estabelece no seio do comércio internacional. Criada com o fim de estabelecer suas regras, as quais, em conjunto, definem o regime do comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio-OMC, em razão da presença dos BRICS, deixa de cumprir sua

função original com o avançar do século XXI. Os países avançados, sob iniciativa e liderança dos Estados Unidos, abrem outro caminho, de tal sorte que o regime do comércio internacional não se estabeleça mais em escala global, no seio da OMC. A partir de escalas regionais, quiçá, venha a alcançar escala global. Ao termo dessa competição, por volta de 2015, conclui-se que o regime do comércio internacional, isto é, suas regras em escala prevaiente, seja fixado por acordos regionais de livre comércio. O novo regime deve ser objeto de muita atenção por parte de todas as nações, especialmente das emergentes e em desenvolvimento, porquanto os acordos regionais de comércio não apenas estabelecem regras ou facilitações comerciais, porém disciplinam investimentos, empréstimos, movimento empresarial e decisões políticas. Os acordos regionais de comércio passam a condicionar investimentos produtivos e crescimento econômico.

Quando o México se orientou para o Norte, aderindo ao NAFTA, quando os países andinos criaram seu bloco comercial com o fim de abrirem seu comércio ao Pacífico e a outros mercados, visavam adaptar-se a tal modificação da economia internacional. Enquanto isso, o governo brasileiro sofre críticas de lideranças empresariais por manter o país fora dessa modificação da ordem internacional, sem abrir novos mercados e sem beneficiar-se da criação de novas e grandes áreas de livre comércio. As regras do Mercosul o impedem de acompanhar a evolução do comércio e por certo explicam em boa medida a queda brutal de seus investimentos produtivos e do crescimento econômico, em torno de 2015. Com impactos internos sobre o desemprego, que vai além de onze milhões de trabalhadores, a renda, o consumo e o bem-estar. Com impactos externos sobre a vizinhança, onde estes mesmos indicadores econômicos e sociais entram em declínio. Com efeito, à medida que avança o século XXI, recua o ritmo de crescimento da América Latina: de 4% entre 2003 e 2008, pouco mais de 1% em 2014. Por razões regionais, que agregam a distância dos mercados globais à falha estrutural da economia que insiste em manter-se primária, quando demanda e preços de *commodities* tendem a cair (Mellado 2015).

Esse quadro não se modifica com a ascensão da China sobre o comércio internacional. De fato, foram o dinamismo econômico chinês e sua demanda por produtos primários que estabeleceram a conexão comercial com a América Latina e, com ela, a tendência de substituir os Estados Unidos como primeiro parceiro comercial dos países latino-americanos. Com maior dificuldade do que ocorreu na relação com os Estados Unidos, esses países obtêm êxito em substituir a estratégia chinesa de exportar manufaturados para a América Latina e Caribe pela estratégia do investimento: ao invés de exportar, as empresas chinesas são instadas a produzir na região e investir, particular-

mente, na melhoria da infraestrutura econômica regional (Ray et al. 2015).

Conclusão

América Latina e Caribe entram em marcha lenta na segunda década do século XXI. São evidências principais a queda do comércio exterior, do investimento e do crescimento econômico. São consequências diretas o aumento do desemprego, a queda do consumo, bem como da produção industrial, da renda salarial e do bem-estar do cidadão. Marcha lenta desastrosa. Mesmo que dirigentes apelem a causalidades externas para o declínio econômico e social, os fatores prevaletentes que o determinam foram localizados no interior da região. A marcha lenta da América Latina e Caribe rumo ao desenvolvimento pleno é determinada no século XXI por uma soma de três causalidades principais, as quais, em parte, vêm agindo há décadas.

Uma primeira causalidade da marcha lenta reside na falta de confiança entre Estado e sociedade. No início do século XXI, o Estado desempenha nova funcionalidade na América Latina, semelhante à que o Estado exerceu historicamente nos países avançados: apontar ou induzir oportunidades para que capitais e empresas atinjam seus objetivos específicos e realizem seus interesses, produzindo bens e serviços, gerando emprego e renda e elevando o bem-estar do povo. Com o avançar do século, a má gestão pública compromete essa nova funcionalidade do Estado na América Latina e provoca a quebra da confiança entre Estado e sociedade, induzindo a retração das forças econômicas e o declínio geral, que denominamos de marcha lenta. Na região, a quebra da confiança resultou, com o avançar do século XXI, de crises políticas e institucionais graves, da elevada carga tributária, do inchaço do Estado, da burocratização, do desvio comportamental dos dirigentes de esquerda que se voltam a perpetuar o partido no poder e da ausência de estratégias adequadas à promoção do desenvolvimento.

Uma segunda causalidade da marcha lenta reside na escassez de inovação. Sem uma ação coordenada entre Estado e sociedade, a inovação tecnológica indispensável à elevação do nível de produtividade econômica ao patamar da produtividade sistêmica é travada. Tanto a região quanto as nações, embora em modalidade e intensidade variadas, carecem de estratégias de inovação tecnológica. Por isso, permanecem presas ao prevaletente caráter primário de suas economias, eternamente em desenvolvimento, longe da maturidade sistêmica global.

Uma terceira causalidade reside no truncado processo de integração. Esse processo contribuiu, por certo, para a construção da zona de paz region-

al, que inclui o Atlântico Sul. A zona de paz latino-americana constitui a estrela que brilha no céu do mundo, uma preciosidade única e exemplar. Contudo, o processo latino-americano e caribenho de integração, voltado na primeira década do século para melhoria da infraestrutura regional, especialmente na América do Sul, perdeu eficiência, de tal sorte que a escassez tanto regional quanto nacional de infraestrutura persiste como entrave ao desenvolvimento e à modernização. Ademais, o processo de integração perdeu pelo caminho a estratégia de inovação tecnológica concebida originalmente por seus mentores.

DOCUMENTAÇÃO

Publicações de instituições regionais de pesquisa utilizadas para obtenção de dados estatísticos que fundamentam a interpretação. Principais instituições:

Banco Central do Brasil

Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

Corporação Andina de Fomento (CAF)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL)

Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (FLACSO)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

REFERÊNCIAS

Almeida, Paulo Roberto de. 2013. *Integração Regional: uma introdução*. São Paulo: Saraiva.

Alvarez, S. T., e Bernal-Meza (orgs.). 2012. *Asuntos de América Latina*. Bahia Blanca: El autor.

Alves, A. G. 2014. *Os Brics e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro*. Brasília: Ipea.

Baumann, Renato. 2013. *Integração regional: teoria e experiência latino-americana*. Rio de Janeiro: LTC.

Baumann, Renato, e Oliveira, Ivan Tiago (orgs.). 2014. *Os Brics e seus vizinhos: comércio e acordos regionais*. Brasília: Ipea.

- Bernal-Meza, R., e Quintanar, S. V. (orgs.). 2012. *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, R., e Saha, S. K. (orgs.). 2005. *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Nuevohacer.
- Bertonha, João Fábio. 2011. *Geopolítica, defesa e desenvolvimento*. Maringá: Eduem.
- Cepal. 2015. *Panorama económico y social de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños 2014*: Santiago: Cepal.
- Cepal. 2015b. *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal. Santiago: Cepal
- Cervo, Amado Luiz. 2013. *Relações internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz, e Rapoport, Mario (orgs.). 2015. *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan.
- Cervo, Amado Luiz, e Lessa, Antônio Carlos. 2014. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133-151.
- Couto, Leandro Freitas. 2013. *Desenvolvimento, integração e assimetrias*. Brasília: Fundação João Mangabeira.
- Crespi, Gustavo et al. (orgs.). 2014. *Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington: BID.
- Desiderá Neto, W. A. (org.). 2014. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea.
- Desiderá Neto, W. A., e Teixeira, R. A. (orgs.). 2012. *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: Ipea.
- Gehre, Thiago. 2009. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá.
- Giordano, Paolo (org.). 2015. *La recaída: América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial*. Monografía del BID. 2015. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7243/Monitor-2015-La-reca%C3%ADda-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-frente-al-retroceso-del-comercio-mundial.pdf>
- Martins, Estevão Chaves de Rezende (org.). 2003. *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Ibrl.

- Mellado, Noemi B. (org.). 2015. *Estrategias de inserción internacional e integración latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba: Lemer.
- Moreira, L. F. et al. 2010. *As relações internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes.
- Nasser, R. M., e Moraes, R. F. de (orgs.). 2014. *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico*. Brasília: Ipea.
- Novelo, Federico. 2014. *El desarrollo económico y social en América Latina: El doble atraso*. México: Cepal.
- Otero, Delia del Pilar. 2007. *Integración latino-americana*. Córdoba: Alción.
- Patrício, Raquel de Caria. 2012. *Estudos de área: América Latina – uma visão de América Latina*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Ray, Rebecca et al. (orgs.). 2015. *China in Latin America : lessons for South-South cooperation and sustainable development*. Boston: Boston University-BID Intal.
- Resende, S. M., e Mallman, M. I. (orgs.). 2013. *Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade*. Curitiba: Appris.
- Ruiz, José Briceño, e Simonoff, Alexandro. 2015. *Integración y Cooperación Regional en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Sánchez-Mais, Luis. 2015. *Ensayo sobre una política alternativa para el desarrollo latino-americano*. Caracas: CAF.
- Sevares, Julio. 2010. *Por qué crecieron los países que crecieron*. Buenos Aires: Edhasa.
- Soria, Adrián Bonilla et al. (orgs.). 2015. *Iberoamérica: miradas estratégicas en el siglo XXI*. San José: Flacso.
- Unasur. 2014. *Ciencia, tecnología, innovación e industrialización en América del Sur: hacia una estrategia regional*. Quito: Unasur.
- Vidigal, Carlos Eduardo. 2001. “Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962).” Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Brasília.
- Vidigal, Carlos Eduardo. 2009. *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)*. Curitiba: Juruá.
- Xing, Li, e Christensen, Steen F. (orgs.). 2012. *The rise of China: the impact on semi-periphery and periphery countries*. Aalborg: Aalborg University Press.

RESUMO

A última década do século XX caracterizou-se por duas mudanças profundas nos países da América Latina. O velho paradigma desenvolvimentista, esgotado, cedeu lugar ao paradigma neoliberal, abraçado com entusiasmo por dirigentes e sociedades latino-americanos. Ao transitar para o século XXI, a região passa por nova mudança paradigmática: exauriu-se no espaço de uma década a dinâmica neoliberal, e os países da América Latina mergulharam no século XXI à procura de outro destino.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina; Século XXI.

*Recebido em 22 de julho de 2016.
Aprovado em 27 de julho de 2016.*

A CULTURA DA INSTABILIDADE POLÍTICA E A REAPROXIMAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL COM OS ESTADOS UNIDOS¹

Henrique Carlos de Oliveira de Castro²
Sonia Ranincheski³

Introdução

Em alguns países da América do Sul, a história de extrema pobreza e de desigualdades sociais tem sido reescrita. Diferente dos anos 1980, marcados pelos governos chamados neoliberais e dos receituários do FMI, motivados pelo Consenso de Washington, os governos dos três países andinos – Venezuela, Equador e Bolívia – vêm implementando políticas e projetos sociais com relativo sucesso nos últimos 16 anos.

Os projetos de assistência e redistribuição de renda, moradia, saúde, educação, políticas protecionistas e nacionalização das riquezas naturais, além de implementarem novas formas de participação política da sociedade, vêm contribuindo para acirrar as disputas ideológicas nacional e internacionalmente. No entanto, a partir de 2015, instabilidades políticas têm despertado o debate sobre o futuro destes três países e as suas consequências para

1 Agradecemos ao doutorando de Ciência Política da UFRGS, Flávio Busnello, pela dedicação no levantamento de dados para este artigo.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Estágio pós-doutoral na École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. E-mail: henrique@ufrgs.br

3 Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Estágio pós-doutoral na École de hautes études en sciences sociales (EHESS, Paris). Professora dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e em Estudos Estratégicos Internacionais e do curso de graduação em Relações Internacionais da UFRGS. E-mail: ranincheski.s@gmail.com

a política externa. O presente artigo discute a política externa dos três países andinos e a sua relação com os Estados Unidos, levando em conta as atuais crises políticas venezuelana, equatoriana e boliviana.

No final dos anos 1990, a América do Sul entra em uma fase de polarização entre governos que afirmam uma suposta continuidade institucional e os governos de Hugo Chávez (Venezuela), de Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador), que proclamam uma disposição de refundar o Estado e a democracia social. A atuação destes mandatários produzem tensões que se irradiam na região e suas ações não se restringem aos seus respectivos países, mas ampliam as suas referências políticas e usam identidades culturais e históricas supranacionais, como é o caso de Simon Bolívar.

Se na política interna há mudanças expressivas, considerando o passado de pobreza destes países, na política externa igualmente notam-se mudanças significativas, decorrentes das decisões domésticas. Estes governos acentuam a estratégia da cooperação e integração entre os países latino-americanos, a aproximação com a China e a Rússia, os acordos de cooperação Sul-Sul. Uma outra decisão tomada pelos três países e que afetaria a relação externa foi a nacionalização dos recursos minerais e energéticos explorados até então por empresas norte-americanas e europeias. Assim, em muita medida, os interesses dos Estados Unidos foram afetados na região.

Determinados autores defendem uma crescente irrelevância da América Latina para os Estados Unidos, acentuada pelos eventos de onze de setembro de 2001 (Ayerbe 2008, Fuentes 2004). O descaso dos Estados Unidos pela região parece pouco compreensível, haja vista os interesses norte-americanos nos recursos minerais e energéticos da região (entre outros). Uma vasta literatura sobre a histórica dominação norte-americana na América Latina (Bandeira 2010, Ayerbe 2002, Pecequillo 2011 e 2012, Nye 1990 e 2002, Kagan 2012, Vizontini e Wiesebron 2006) mostra que os EUA sempre prestaram atenção no continente, mormente as diferentes estratégias adotadas.

O presidente americano Woodrow Wilson transformou a visão que os Estados Unidos tinham elaborado, em grande medida para seu consumo interno, no início do século XX, num programa operacional passível de ser aplicado ao mundo inteiro. A partir de então, o mundo se sentiu impelido a lhe dar atenção, tanto pela força dos Estados Unidos, quanto pelo alcance de sua visão (Kissinger 2015, 485). Se esse pensamento ainda é vigente, o aparente desinteresse norte-americano com a região, defendida por alguns círculos, não faria sentido. Com efeito, os Estados Unidos parecem interessados nos desdobramentos das atuais crises nos três países andinos. Elementos para constituir respostas a estas indagações são apresentados a seguir a partir da

análise da política interna e externa dos três países andinoss.

A política externa da Venezuela, Equador e Bolívia: *política “desde abajo”*; *Pátria, ativa, digna e soberana*; *sócios, não patrões*

A política externa da Venezuela, com a entrada de Hugo Chavez, é marcada pela multipolaridade, pelo nacionalismo e a defesa da integração latino-americana. Estes três pilares são encontrados nas políticas equatorianas e bolivianas, respectivamente nos governos de Rafael Correa e Evo Morales. Se trata de exportação das ideias chavistas? Parece simplista o argumento de transposição do modelo chavista por desconsiderar que havia (ou há) um mesmo modelo de dominação e lógica capitalista a serem enfrentados nestes países. A nacionalização e controle das riquezas naturais foram pontos centrais para Chavez, mas a origem motivacional destas ações se constituem em lutas históricas da região e já foram tentadas outras vezes em outros países. É o caso da Bolívia em 1952 e a nacionalização das minas controladas pelos grupos Patiño, Hochschild e Aramayo. Como afirmou Marx em conhecida passagem de “O Manifesto Comunista”, apesar das particularidades nacionais, o trabalho industrial e a subjugação moderna ao capital são as mesmas em todos os países, o que lhes tirou todo o caráter nacional.

A Política externa “desde abajo” de Hugo Chavez

A política externa de Hugo Chavez, seguida pelo seu sucessor Nicolás Maduro⁴, apresenta três vertentes: a confrontação com os EUA, a busca de posição dominante da Venezuela na América Latina através da criação da Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas) e as relações com o Brasil e o Mercosul (Carmo 2008). A estratégia de Chavez seria fortalecer-se internamente e buscar apoio internacional para o seu projeto nacional. Para tanto, com o discurso e a política do fim das desigualdades sociais – uma política para “los de abajo” –, Chavez amplia essa perspectiva para a cena internacional.

4 Chavez ficou 14 anos direto no governo. É eleito por voto popular em 1998 para cinco anos de mandato. Para modificar a Constituição e aumentar o poder do presidente, foi realizado um referendo logo que eleito. Com a mudança, foi preciso realizar outra eleição, e Chávez foi eleito novamente em 2001. Assume o mandato de 2000 a 2007. Nas eleições de 2006 é reeleito para mais um mandato, até 2012. Nas eleições seguintes, é eleito para o terceiro mandato, mas falece em 2013. É convocada nova eleição presidencial e ganha o sucessor político de Chaves, Nicolás Maduro.

Internamente e politicamente foi desfeito o modelo democrático liberal vigente durante 42 anos baseado em dois partidos – Acción Democrática, de tendência social-democrata, e Copei, democrata-cristão de centro-direita. O governo de Chavez, aliado a movimentos sociais, implementa uma nova Constituição, em 2007, com referendo popular, e com ela afeta estruturas políticas e jurídicas do país, alijando as elites tradicionais das decisões. Esse confronto interno exige apoio externo. A aproximação e cooperação estreita com Cuba – vendendo petróleo a este país por preços abaixo do mercado, a partir de 1999 – é uma estratégia inserida nesta lógica de aproximação com países identificados com projeto social de Chavez.

A ideia de uma política externa “desde abajo” segue o mesmo princípio interno de maximizar as políticas sociais e obter apoio popular; desta forma, Chavez implementa uma estratégia multipolar e de apoio aos países latino-americanos (Ellner 2008). A política externa venezuelana ganha forte contorno regional, destacando-se pela defesa dos interesses da região e o confronto direto com outros interesses internacionais. A política externa deve então reforçar as alianças entre os países com governos progressistas, os vínculos com os demais países da região e com potências fora da zona de influência norte-americana. No arco das alianças latino-americanas, Chavez se distanciaria dos presidentes Vicente Fox do México e Alan Garcia do Peru por seus vínculos com os Estados Unidos e de determinados organismos e agências internacionais por se tratarem, em seu ponto de vista, de representantes dos interesses norte-americanos.

Para reforçar essa estratégia de relações *desde abajo*, em 2006, Chavez retira a Venezuela da Comunidade Andina das Nações (CAN) em resposta aos acordos bilaterais que Peru e Colômbia haviam firmado com os Estados Unidos. Segundo Ellner (2008), para Chavez, “esos acuerdos favorecen a las elites y a las transnacionales, pero no sirven a los intereses de los indígenas, los negros o los pobres”. Simultaneamente o presidente venezuelano lidera a formação da Unasul e pressiona para entrar no Mercosul, algo que ocorrerá em julho de 2012.

O distanciamento entre Caracas e Washington foi se constituindo à medida que políticas de Chavez tais como como nacionalização da exploração dos recursos minerais, sobretudo o petróleo, com a criação companhia petrolífera estatal da Venezuela (PDVSA), a restrição de atuação de empresas estrangeiras e a aproximação com Cuba, Iraque e a Líbia (vistos como inimigos dos EUA) avançam.

Se na política as relações não são boas, no comércio não se pode dizer o mesmo. Atualmente cerca de 500 empresas estadunidenses estão representadas na Venezuela, e os EUA mantêm investimento direto concentrado

em grande parte no setor de petróleo e produção industrial naquele país. De acordo com o Departamento do Estado norte-americano, o regime cambial complexo do país, a queda das receitas de exportação de petróleo e a queda nos preços globais de petróleo privaram as empresas norte-americanas de acesso a dólares para enviar os seus lucros para fora da Venezuela. Além dessa situação adversa aos interesses dos EUA, as dificuldades para importar insumos industriais e produtos acabados para a Venezuela, a insuficiente de acesso a dólares, os controles de preços e regulamentações trabalhistas rígidas implementados pelo Estado venezuelano têm obrigado muitas empresas norte-americanas e multinacionais a reduzirem ou encerrarem as suas operações na Venezuela (U.S. Department of State 2015).

A estratégia da soberania adotada no Equador

Rafael Correa é eleito em 2007 com o apoio da esquerda equatoriana. Embora tenha enfrentado tentativas de golpe e sequestro, em 2010, resgatado por militares apoiadores ao seu governo, Correa se mantém com altos índices de apoio da sociedade. Esta popularidade é muitas vezes explicada por teses de dominação tradicional, no sentido de Weber; é frágil, porém, a análise centrada unicamente na pessoa do presidente. Embora Correa seja um político jovem e com forte apelo popular, as políticas de inclusão social e de acesso dos mais pobres aos serviços básicos de educação e saúde explicam mais consistentemente o apoio popular que se mantém. Desta forma, trata-se de importante liderança carismática, mas com forte legitimidade das urnas. Com efeito, Correa é reeleito presidente em 2013 para mais quatro anos de mandato. Sua força eleitoral também se nota no referendun popular da nova Constituição Nacional⁵ que torna lei o domínio nacional sobre os setores estratégicos.

Em relação à política externa equatoriana, as suas diretrizes estão reunidas nos Planos de ação de governo Correa, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010* (Ecuador 2007) e *Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020, PLANEX 2020* (Ecuador 2006). Estes planos delimitam o nacionalismo como um dos eixos principais na política externa do país e isto significa atentar para

5 Rafael Correa, após oito anos e sete meses à frente do governo, foi avaliado positivamente por 52% dos entrevistados (Perfiles de Opinión 2015. Acesso em 20 setembro de 2015). No mesmo período, a Consultora Mitofsky de México após pesquisas fez um ranking de aprovação de presidentes, e Correa ficou em quarto lugar, perdendo para Danilo Medina de República Dominicana (89%, com 33 meses no cargo), Evo Morales (75%, com 113 meses no cargo), o panamenho Juan Carlos Varela (63%, 12 meses). (Jornal Andes - Agência Pública de Notícias do Equador e Sul-América, 9 de setembro de 2015.)

relações com os países fronteiriços; considerar os Estados Unidos como potencial opositor à consolidação da democracia no Equador; manter relações com a Europa, com especial atenção à Espanha pelos vínculos históricos e culturais reforçados e pela a presença de mais de meio milhão de equatorianos no seu território; e considerar as relações com os países asiáticos, em especial China e Japão (Holgún 2012, 43).

Em linhas gerais, Quito se acercará das posições de Venezuela e Bolívia e se distanciará da Colômbia em função das contendas de fronteira e da entrada das tropas colombianas no território equatoriano em perseguição às FARCS, em 2008. A aproximação do Irã e da Rússia, os tratados bilaterais de cooperação energéticas com a Venezuela – construção de refinaria e intercâmbio entre Pdvs y Petroecuador – e a estratégia da integração regional pela criação da Unasul e ALBA são pautas na agenda externa equatoriana. Um dos maiores projetos de integração da infraestrutura na América do Sul está no Equador: o corredor fluvial e rodoviário que ligará a cidade brasileira de Manaus ao porto de Manta, no oeste equatoriano. Será um corredor para escoar mercadorias do continente via Pacífico, incrementar o comércio regional e oferecer uma rota alternativa ao canal do Panamá. A integração é estratégica para os países andinos e o para Brasil, haja vista ser o porto de Manta o porto latino-americano mais próximo da Ásia.

O porto de Manta é, assim, um ponto importante na condução da política externa equatoriana pela potencial integração. Mas também foi um tema conflituoso com os Estados Unidos. Por dez anos, de 1999 a 2009, Manta foi base militar dos Estados Unidos para controle de narcotráfico, sendo considerado um enclave norte-americano no Equador. A não renovação do convênio que permitia aos Estados Unidos manterem essa base militar foi um dos eventos mais importantes nas relações bilaterais entre os dois Estados. Para o governo equatoriano, a presença dessa base militar significava uma perda de soberania e isto deveria ser reparado.

As relações com os Estados Unidos ficam estremecidas à medida que Quito questiona a forma de exploração das suas riquezas naturais, a dívida externa e as formas de inversões estrangeiras no país. Mas a tensão entre ambos países ganha proporções de rompimento diplomático quando, em abril de 2011, o governo de Correa declara o Embaixador norte-americano, Heather Hodges, *persona non grata*, e pede que este deixe o país⁶. Por fim, a aposta de Correa de acercar-se do Irã e da Rússia tem sido entendida como um dos elementos mais originais da sua política exterior, indicando um forte interesse

6 De acordo com a versão oficial, o pedido se deu em função das informações divulgadas pela rede Wikileaks sobre o conhecimento dos Estados Unidos acerca de tentativa de desestabilização do governo Correa.

em se distanciar dos Estados Unidos.

A aproximação da Rússia com o Equador é visível, e o interesse daquele está ligado às questões energéticas. Em visita ao Equador, em 2008, o chanceler russo, Sergei Lavrov, expressou o interesse de seu país no mercado e na cooperação bilateral em diversas áreas, entre elas a formação acadêmica de estudantes latino-americanos, o comércio do petróleo, gás e no desenvolvimento da energia nuclear (Agência Brasileira de Inteligência 2016). Mas a relação bilateral estratégica em termos comerciais é com a China. Atualmente se constroem em Equador, com importante aporte de capital chinês, vários projetos em setores estratégicos. Somente em 2015, foram assinados 15 convênios bilaterais, nove convênios no âmbito da cooperação, ciência, tecnologia e educação. Além disso, destaca-se o Acordo Mútuo de vistos para entrada nos respectivos países. Cidadãos chineses podem ingressar no Equador sem visto por 90 dias, enquanto que os equatorianos entram na China, sem o uso de visto, por um período de 30 dias. Esta é uma medida que sinaliza o interesse de Correa de se beneficiar do grande número de chineses que anualmente viajam pelo mundo, contribuindo para a entrada de divisas. Mas são as inversões chinesas no Equador que se destacam na relação bilateral, induzindo analistas a afirmarem que o endividamento externo do Equador teria apenas mudado de país, deixando de ser com os Estados Unidos para se deslocar para a China.

A política externa boliviana: sócios, não patrões

Quando Evo Morales assumiu o governo da Bolívia pela primeira vez, em 2006, o país encontrava-se entre as nações mais pobres do continente e na liderança dos países com maior número de golpes de Estado⁷. A vitória de Evo Morales e do intelectual Álvaro García Linera (vice-presidente), em 2005, com 53,74% dos votos, abriu um espaço de possibilidades para mudanças semelhantes às verificadas nos governos Correa e Chavez. A diferença está, porém, no aprofundamento do reconhecimento das minorias étnicas, na discussão dos tipos de propriedade da terra e na criação dos tribunais de justiça indígenas. Em dez anos de governo, o país salta para os primeiros índices de crescimento econômico da região e rompe com a tradição de governos que não terminam os mandatos. Também na Bolívia é promovida uma nova Constituição ratificada em consulta popular, em 2009⁸, instituindo o “Estado

⁷ Evo Morales foi eleito em 2009 com 64% dos votos e em 2014 com 61% dos votos.

⁸ O mesmo processo de construção e ratificação de uma Constituição plurinacional foi realizado no governo de Correa, em 2008.

plurinacional” e “intercultural” baseado na multiculturalidade (Ranincheski e Silva 2012).

A relação entre a eleição de Morales e estas mudanças constitucionais com a política externa é direta. Pela terceira vez na história do país (1937, 1969, 2006), a Bolívia decretou a nacionalização dos seus recursos naturais, sobretudo os setores do gás e da mineração. A Bolívia é um dos maiores produtores de prata, ouro, zinco e estanho. Conta com uma das maiores reservas de ferro do mundo, na região de El Mutún, sendo o Salar de Uyuni um dos maiores reservatórios de lítio do mundo. (CEDIB 2004).

Evo Morales adota a estratégia da defesa nacional, volta-se para a integração latino-americana e se destaca a necessidade de se implementar relações “justas” e simétricas com os interesses internacionais. O discurso produzido por Morales para marcar essa ideia é o lema “sócios, não patrões”, abrindo espaço para críticas da oposição à esquerda e à direita, por razões distintas. A esquerda exige um projeto industrial e desenvolvimentista; a direita pressiona para a saída do presidente e o retorno do controle privado das riquezas minerais.

A diplomacia boliviana segue a ideia de soberania defensiva e prospectiva. A defesa e revalorização da plantação da folha da coca e o combate ao tráfico das drogas está inserida nesta estratégia. Para o governo de La Paz, a legalização da produção é uma questão de defesa nacional. Já o tráfico deve ser combatido de maneira compartilhada com a comunidade internacional sem abrir espaços para ingerências externas, principalmente a norte-americana, como ocorre na Colômbia. A política externa boliviana também atua em espaços tradicionais como a ONU, com discursos do presidente em favor do tema. Em setembro de 2008, La Paz expulsa a agência antinarcóticos dos Estados Unidos (DEA, sigla em inglês) e em 2013 fez o mesmo com a agência de cooperação Usaid, ambas sob acusações de conspiração.

Usualmente a explicação para a defesa da coca pelo governo Morales se baseia na sua ligação histórica com o movimento sindical desde a década de 1980. Ele foi da Confederação Sindical Única de Trabalhadores campestinos da Bolívia (CSUTCB) e da direção da Federação Especial do Trópico, uma das seis federações sindicais de produtores da folha da coca. No entanto, estas ações devem ser entendidas como políticas de governo que afetam as relações com os Estados Unidos, porque o problema do narcotráfico na região é importante na política norte-americana e para os países andinos (Avila 2007).

A diplomacia simultânea de defesa e reação aparece na forma com que a Bolívia passa a se relacionar com os Estados Unidos. O país tem levado a público um discurso de denúncia da ingerência dos Estados Unidos nos assuntos internos do país usando as organizações internacionais como expe-

diente para pressionar e desestabilizar os governos ou grupos de esquerda na América Latina. As tensões se agravaram a partir de 2008 (com a expulsão do embaixador norte-americano do país), e, com a derrota de Evo Morales na consulta popular sobre uma lei que garantiria a sua reeleição indefinida, em fevereiro de 2016, os conflitos tendem a ser mais intensos.

As crises do bloco andino: construção de uma cultura da instabilidade

As crises econômicas e políticas na Venezuela, Equador e Bolívia são frequentes e de longa data (sobre esse assunto, ver Oliveira 2013). Mas o que torna as crises do último ano, 2015, fatores de análise mais detalhada é a maior pressão e algumas vitórias da oposição. Estas vitórias colocam em jogo a continuidade dos governos analisados e a atual configuração de política externa desses países andinos. Está em jogo a possibilidade de retorno de grupos políticos conservadores e alinhados com interesses internacionais aliados do poder nas duas últimas décadas.

As crises políticas foram uma constante no governo Chávez, sendo alvo, inclusive, de uma tentativa de golpe de Estado para destituí-lo, em abril de 2002. Por 48 horas, uma aliança entre a mídia, empresários, setores da Igreja Católica e militares o depôs da presidência. O respaldo dos EUA ao golpe de Estado se evidenciou na imediata visita que o seu embaixador em Caracas, Charles Shapiro, fez ao líder golpista Pedro Carmona, reconhecendo seu governo. Ao mesmo tempo, o FMI, anunciava, no mesmo dia, recursos financeiros para a Venezuela. Sem respaldo da população, das Forças Armadas e da comunidade internacional, a ação fracassou, e Chavez foi restituído ao governo venezuelano.

A radicalização das relações com os Estados Unidos avança a partir dessa tentativa de golpe. Os governos deixaram de ter embaixadores em 2010 e se relacionam com encarregados de negócios em suas representações diplomáticas, gerando um estancamento dos laços diplomáticos. Em 2011 e 2013, a Venezuela sofre sanções dos EUA em função de sua relação comercial de energia com o Irã. A PDVSA é proibida de competir por contratos do governo nos EUA e de obter financiamento do Export-Import Bank dos Estados Unidos. Mas é a morte de Chavez, em março de 2013, que exigirá novas estratégias para prosseguir com o chamado projeto bolivariano. Nova eleição presidencial é realizada no mês seguinte e vence o candidato Nicolas Maduro, considerado o herdeiro de Chavez, sem o mesmo carisma e liderança no partido do antecessor.

Assim a crise de abastecimento recorrente no governo Chavez ganha grandes proporções no governo Maduro. A falta de alimentos da cesta básica, levando a formação de longas filas, torna-se um fator importante para o descontentamento da população, lembrando em certa medida o período do governo Allende, no Chile, cujo desfecho foi o golpe militar perpetrado pelo General Pinochet em 1973. O governo de Allende denunciou internacionalmente, inclusive em discurso na ONU a existência de uma guerra econômica não declarada entre o governo Nixon e o seu. Analistas destacaram, um ano após o golpe, que

a lição, se é que há alguma, nas relações entre os Estados Unidos e o governo Allende, é que um governo que está determinado a nacionalizar empresas norte-americanas sem compensações e a desenvolver um programa interno que efetivamente destrua sua capacidade de obter entrada de divisas não pode esperar receber subsídio para fazer isso nem do governo dos Estados Unidos nem de seus bancos ou empresas privadas (Sigmund 1974, 38).

No caso venezuelano, o governo argumenta que os setores oligopolizados estão diminuindo deliberadamente a produção como forma de pressão; os setores produtivos, por sua vez, justificam que o ajuste de preços gerou perdas e com isso, para a indústria, a produção nacional fica sem estímulo. Muitos pararam de ordenhar as vacas porque isso deixou de ser negócio (Jardim 2007).

As pressões internas sofridas pelos presidente Maduro, Correa e Morales questionam o projeto político que vem sendo implementado em cada país. As crises políticas que afetam o governo brasileiro e a derrota do grupo de Cristina Kirchner nas eleições de 2015 afetam diretamente os três governos andinos. O novo presidente argentino, o conservador Mauricio Macri, representa a primeira possível quebra dos laços de cooperação que estes países vinham desenvolvendo na América do Sul. As declarações de Macri sobre a importância de se usar a cláusula democrática no Mercosul para questionar a permanência da Venezuela indicam novas configurações para as relações externas na América do Sul. Além disso, talvez o mais destacado seja a imediata eliminação dos impostos sobre as exportações de empresas mineradoras na Argentina.

O crescimento econômico de 5,5% ao ano em média durante os dois primeiros mandatos de Morales, o elogio recebido até mesmo do FMI e do Banco Mundial pelo desempenho das economias e o reconhecimento da erradicação do analfabetismo pela UNESCO, em 2014,⁹ dificultavam a atuação

9 Irina Bokova, diretora da Unesco, destacou conquistas como o processo de erradicação do

dos defensores do mercado liberal, dos grandes interesses econômicos nacionais e internacionais. A turbulência mundial do setor de minerais, de gás e petróleo revela uma situação interna preocupante dada a dependência dos três países na exportação das riquezas naturais. As previsões de crescimento do PIB para 2016, do FMI, assinalam quedas na Venezuela, no Equador e na Bolívia.

Estas crises econômicas potencializaram a crise política institucional na Venezuela, por exemplo. Nas eleições parlamentares de 2015, a oposição unificada, Mesa de la Unidade Democrática (MUD), fez 107 parlamentares (64,07%), e o Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv) da situação fez 55 cadeiras, (32,93%) conforme dados oficiais (Consejo Nacional Electoral (CNE) 2015). A oposição certamente tentará via parlamento não só destituir o governo Maduro, mas promover mudanças mais radicais à direita. De acordo com um representante da oposição, o problema da Venezuela só pode ser solucionado com mudanças não conjunturais, mas estruturais (Guevara 2016).

Assim como a Venezuela e Bolívia, as crises econômicas no Equador estão intrinsecamente ligadas às exportações do petróleo. Em dois momentos, 2009 e 2015, o país enfrentou severas dificuldades em função da queda dos preços do barril. Se em 2009, a baixa se deu em função de diminuição de consumo, em 2015 a situação parece ser mais complexa em vista dos graves conflitos do Oriente Médio e da necessidade de acordos por preços entre os membros da OPEP, agência que regula a produção e o preço do Petróleo. Na primeira crise, a superação se deu pelas reservas que o país possuía em função da Lei para a Recuperação dos Recursos Petrolíferos e pelo questionamento e não pagamento da dívida externa. Na crise de 2015, o governo possuía reservas para apoiar investimentos, mas continua com a dependência do país nas exportações do petróleo, mormente tenha outros produtos exportáveis como a banana, cacau e camarão.

As manifestações de rua que o Presidente Correa enfrenta em 2015 se somam às realizadas em 2009, 2010 e 2013, embora com pauta diferente: são contra o modelo político e econômico, mas também são contra projetos de lei enviados à Assembleia Nacional como imposto a heranças e renda. A lei de heranças vigente desde 2009 determina que os impostos sejam cobrados a partir do valor de 68.800 dólares. O projeto de lei previa mudar para 35.400 dólares, imposto a ser cobrado de forma progressiva. Os protestos foram tão expressivos que obrigaram o governo Correa a retirar o projeto da Assembleia. As manifestações de rua também eram contra o projeto de lei que aumentaria as taxas de exportação do petróleo, o que, segundo críticos, ocasion-

analfabetismo na Bolívia. Ver Naciones Unidas en Bolívia 2014.

aria demissões no setor (El Tiempo 2015). Setores do movimento sindical de oposição a Correa apoiaram os protestos de rua, defendendo que se trataria de golpe duro contra os mais pobres já que eles pagariam pelo eventual aumento dos preços.

Na Bolívia as crises de instabilidade se mostram recorrentes. Apesar do avanço positivo que a Bolívia teve ao sair da marca histórica e tradicional de país mais pobre e instável do continente, as pressões internas se valem das quedas de preços de produtos primários no mercado internacional e avançam sobre o governo Morales. Entre os anos de 2006 e 2015, a Bolívia teve uma queda significativa no desemprego (de 10,1% para 4% no período), reduções expressiva da pobreza extrema, passando o salário mínimo de 500 para 1.656 pesos bolivianos, e da desnutrição, com queda da mortalidade infantil de 54,2 para 38 por mil. Esses indicadores, além da erradicação do analfabetismo reconhecido pela Unesco em 2009, tornaram Morales um governante bastante popular no meio internacional. No entanto, estes dados positivos não foram o suficiente para Morales vencer a consulta popular sobre a viabilidade de se candidatar ao quarto mandato.

O que se nota nos três países é a construção de uma cultura de instabilidade. Malgrado incontestáveis avanços nas questões sociais, entendidas como aquelas que afetam diretamente a qualidade de vida da população, especialmente dos menos favorecidos social e economicamente, disputas intestinas, como o apoio dos Estados Unidos e de órgãos internacionais, visam a derrubar os governos, mesmo que isso implique profundas rupturas sociais e econômicas. Em nome de divergências de caráter político-ideológico, é ameaçada a estabilidade econômica e política da região.

Os Estados Unidos e as relações com os países andinos

O poderoso *think tank* norteamericano *Council on Foreign Relations* apresentou em 2008 o informe do chamado Grupo de Trabalho Independente com resultados de estudos e discussões sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina. O Informe¹⁰ sinaliza o fim da era dos Estados Unidos como país dominante na América Latina e sugere que seja reestruturada a política para o continente latino-americano em quatro áreas consideradas

10 O Council on Foreign Relations (CFR) se define como uma organização independente e formada por um grupo de especialistas e editores dedicados a servir como fonte de ideias para funcionários de governo, executivos corporativos, jornalistas, estudantes, líderes cívicos y religiosos e outros interessados em entender as opções de política exterior dos Estados Unidos e outros países. Fundado em 1921, o CFR publica a *Foreign Affairs*, a revista mais importante em assuntos internacionais e em política exterior dos Estados Unidos (CFR 2008).

como críticas: a pobreza e desigualdade, porque alimenta insatisfações; a segurança pública; a migração e a segurança energética. Estes pontos seriam de preocupação imediata dos governos e população latino-americana e, neste caso, de fácil retomada de influência dos Estados Unidos (CFR 2008).

Esta estratégia contornaria a crescente desconfiança da população venezuelana, boliviana e equatoriana em relação aos Estados Unidos pois

esta desconfiança geral aos Estados Unidos permitiu que os presidentes Hugo Chávez da Venezuela, Evo Morales da Bolívia, Rafael Correa do Equador e inclusive Felipe Calderón do México busquem reforçar o apoio popular nacional com suas críticas a Washington (CFR 2008, 7).

Para os autores desse Informe, as políticas antiamericanas do presidente Chavez deveriam ser levadas a sério pelos Estados Unidos. A omissão dos Estados Unidos e o isolamento de certas nações reduziriam a sua influência, ao mesmo tempo que, de maneira involuntária, fortaleceriam os regimes desses países, como teria demonstrado a experiência com Cuba (CFR 2008, 75).

Se os norte-americanos também queriam evitar que Hugo Chávez se transformasse em vítima, em um segundo Fidel Castro, segundo Bandeira (2003), a administração Clinton preferiu evitar custos políticos e econômicos, no âmbito nacional e regional, e tomou a atitude de *wait and see*. Os anos seguintes mostraram que se processaria o que o Informe queria evitar: Equador e Bolívia elegeram governos progressistas, o Mercosul foi recuperado como parte importante da integração regional e criaram-se novos dois blocos importantes, a Unasul e a IRSA.

Mesmo com fim da bipolaridade nos anos 1990 e a influência da China e da Rússia no cenário internacional, os Estados Unidos continuam desempenhando um papel determinante nas relações internacionais. Para Pecequillo (2012), nem os Estados Unidos declinaram o suficiente para dar lugar a uma nova hegemonia, nem as novas potências ascenderam para tomar o seu lugar. O tipo de ordem construída gerou a peculiar interdependência político-econômica, situações de vulnerabilidade mútua e do paradoxal compartilhamento de interesses dos Estados Unidos com seus desafiadores.

A entrada dos chineses e seus investimentos igualmente se processou com rapidez. A presença da China na América Latina vem ganhando destaque nos últimos anos, com investimentos em média cerca de US \$ 10 bilhões por ano em países da América Latina, com uma presença significativa em muitos setores e indústrias, particularmente em petróleo, mineração e na infraestrutura. Dados da CEPAL indicam que

a China já é a segunda maior fonte de importações da região, e o terceiro principal destino de suas exportações. Entre 2000 e 2014, sua participação nas exportações regionais aumentou de 1% para 9% (em 2013 alcançou 10%), enquanto a sua participação nas importações aumentou de pouco mais de 2% para 16%. Assim, em 2014 a China e a União Europeia (UE) tiveram praticamente a mesma participação no comércio de bens da América Latina e o Caribe com o mundo (12,4% e 12,5%, respectivamente). Embora a UE continue a ser o segundo maior mercado para as exportações regionais, atrás dos Estados Unidos, desde 2010 a China a deslocou como a segunda principal fonte de suas importações, também atrás daquele país (CEPAL 2015, 37).

Essa aproximação da China na América Latina foi silenciosa, rápida e cautelosa uma vez que se trata de área de influência norte-americana (Visentini 2014). Provavelmente os Estados Unidos monitoram essa aproximação com preocupação.

As estratégias dos Estados Unidos nas últimas duas décadas se agrupam em três grandes eixos que seriam o Engajamento & Expansão (1994), a Doutrina Preventiva (2002) e a Doutrina Obama (2010) (Pecequillo 2012). Para a América Latina, a postura dos Estados Unidos se deu na Iniciativa para as Américas (IA) do presidente Bush, lançada em 1990, propondo a criação de uma zona hemisférica de livre comércio; no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entre os Estados Unidos, Canadá e México, entrando em vigor em 1994; e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Estas iniciativas, porém, completado mais de duas décadas, não se expandiram (Visentini 2011).

O uso da força, o apoio a golpes de Estado e quedas de governos são parte das estratégias norte-americanas que permanecem, embora em menor grau e intensidade. As denúncias a estes expedientes são feitas pelas próprias agências norte-americanas. A National Endowment for Democracy (NED) denunciou publicamente o que a CIA tinha tranquilamente feito há décadas (Gaudichaud 2015). Outras vezes, são documentos oficiais que se tornam públicos, via a plataforma WikiLeaks, como os que mostram o financiamento da oposição venezuelana pelos Estados Unidos desde a chegada ao governo de Hugo Chavez em 1998 (Johnston 2014). Especialistas na área analisam o envolvimento dos Estados Unidos na região e concluem que as principais lideranças norte-americanas tomam conhecimento prévio dos eventos. Este foi o caso do Director of Central Intelligence, George Tenet, e o Secretário de Estado de George W. Bush, Colin Powell, que sabiam dos preparativos para depor o presidente Chavez em 2002 (Bandeira 2014).

Do ponto de vista da agenda da segurança, os Estados Unidos consideram que a América Latina não enfrenta grandes riscos imediatos em termos de expansão do terrorismo e ameaças de conflitos armados (Ayerbe 2008). Esta percepção norte-americana não significa, porém, a retirada suas bases militares da região. A manutenção da presença militar norte-americana tem sido, há pelo menos duas décadas, justificada pelo combate ao narcotráfico, e com esse argumento implementaram, por exemplo, um dos maiores programas de ajuda financeira a um só país, o controvertido Plan Colômbia. Os Estados Unidos mantêm em atividade suas operações militares no continente latino-americano, e atualmente é dirigido pelo Comando Sul do Departamento de Defesa norte-americano para operacionalizar as decisões político-estratégicas para a América Latina e o Caribe¹¹. O Comando Sul atua em duas grandes áreas: Cone Sul com os objetivos de “preparação das Forças Armadas para operações de paz, democratização, profissionalização das Forças Armadas e fortalecimento da segurança nacional”; e o Arco Andino, com o propósito de “combate ao narcotráfico, democratização, profissionalização das Forças Armadas e combate a ameaças transnacionais” (Abreu 2002, 14).

Sob o Comando Sul, atualmente existem duas “Localidades de Operações Avançadas (*Forward Operating Locations – FOL*)”: Rainha Beatrix/Hato (Aruba/Curaçao) e Comalapa (El Salvador). Havia uma terceira, localizada em Manta (Equador), mas foi desativada com a recusa do presidente Rafael Correa em renovar a concessão, gerando mais um ponto de atrito com os Estados Unidos como sinalizamos anteriormente. A alternativa para os Estados Unidos foi negociar com a Colômbia e o Chile. As três FOL, se Manta permanecesse sob controle dos Estados Unidos, significariam a presença e o monitoramento do espaço aéreo na América Latina e no Caribe, incluindo parte do território brasileiro, particularmente a região amazônica (Abreu 2002).

Do ponto de vista das campanhas ideológicas realizadas pelos Estados Unidos, a exportação da democracia e do seus valores liberais tem sido uma das grandes políticas externas dos Estados Unidos para o mundo e, por consequência, para a América Latina (Castro 2014). Com base nesse discurso, os Estados Unidos se veem no direito de interferir e opinar sobre a política interna dos países. Ilustração disso é a recente eleição para o Congresso venezuelano discutida acima. Imediatamente à proclamação da vitória da oposição a Maduro, o próprio Secretário de Estado, John Kerry, expressa a satisfação do

11 É um Comando Combinado composto por elementos do Exército, Marinha, Força Aérea e Fuzileiros Navais, além de contar com representantes do Departamento de Estado, da Drug Enforcement Administration (DEA), da Defense Intelligence Agency (DIA), da National Security Agency (NSA), da Guarda Costeira e da Alfândega, com um total aproximado de 850 homens e mulheres das três Forças Armadas e 130 civis.

seu país com o resultado. Nas suas palavras,

eleitores venezuelanos expressaram seu desejo irresistível para uma mudança no comando do seu país. O diálogo entre todas os partidos na Venezuela é necessário para enfrentar os desafios sociais e econômicos que o país enfrenta, e os Estados Unidos estão prontos para apoiar tal diálogo, juntamente com outros membros da comunidade internacional (Kerry 2015).

Como afirma Villa (2003), após a guerra fria, os Estados Unidos passam a punir países que aceitam princípios de governabilidade internacionais análogos aos dos países socialistas, mas com grandes dificuldades para efetivá-los. Persiste assim o padrão de atuação dos Estados Unidos, isto é, o discurso da ingerência em outras regiões e países com o pretexto de “defender os povos oprimidos”, “promover a democracia”, “destituir ditaduras” e “garantir as liberdades individuais” (Santos e Teixeira 2015, Castro 2014).

Conclusão

A particularidade dos governos Chavez/Maduro, Rafael Correa e Evo Morales se reveste de significado histórico para a política internacional, haja vista as relações externas voltadas para a integração regional, a retomada do controle da exploração das riquezas minerais e energéticas (algumas das maiores do mundo), a aproximação com a China e a Rússia. Os Estados Unidos, anteriormente hegemônico, perdem espaços políticos e são questionados quanto às tentativas de ingerência nos assuntos internos destes países.

Estas novas estratégias implementadas pelos três países andinos são decorrências das decisões domésticas, igualmente históricas para cada uma daquelas sociedades, particularmente para o Equador e a Bolívia, que se transformaram de países extremamente pobres, com populações analfabetas e sem assistência social do Estado, em países com efetivos processos de erradicação do analfabetismo, diminuição das desigualdades sociais e reconhecimento constitucional das minorias étnicas. Ao contrário do discurso de repressão à oposição nestes países, ela sempre existiu de forma ativa, participando e sendo derrotada em pleitos eleitorais e, ao mesmo tempo, organizando e patrocinando protestos e tentativas de golpes de Estado.

Passados 16 anos, os três governos se mantêm no poder via sucessivas eleições. Nos dois últimos anos, porém, dão sinais de fragilidades na política interna, abrindo espaços para as indagações sobre o futuro da política externa, caso venham a sair do governo. A primeira conclusão é a possível

reversão da política externa soberana que estes governos vêm adotando, sobretudo em relação aos Estados Unidos. As oposições representam interesses próximos dos norte-americanos, prejudicados pela redefinição das políticas econômicas. Mecanismos constitucionais, criados e referendados pela sociedade, como o Direito Plurinacional, no entanto, podem ser obstáculo às tentativas de retorno àquelas condições políticas anteriores.

Outra conclusão deste artigo é a importância da questão ideológica como categoria de ação, de projeto e de discernimento entre os diversos projetos de governo e de política externa adotados. A relação com os Estados Unidos, a nacionalização dos recursos do solo e a opção pela integração e cooperação Sul-Sul sem o pragmatismo usual podem ser explicados pela dimensão ideológica. Esta questão, no entanto, merece aprofundamento em relação ao contínuo esquerda-direita para o entendimento dos projetos adotados. A cultura política e a questão ideológica de cada país importam para a compreensão da política internacional e das relações externas de uma região. Não se tratam de meras relações entre os Estados-Nacionais, mas de interesses que se articulam em escalas nacional e internacional. A política nacional das duas últimas décadas na Venezuela, Equador e Bolívia se constituem em exemplo do quanto decisões domésticas afetam o cenário internacional e definem a política externa a ser adotada. São realidades ricas em exemplos do quanto o embate ideológico ainda é um fator decisivo na compreensão dos movimentos da política internacional. A multipolaridade atual nas relações internacionais em muita medida é fruto das decisões internas dos países.

Não menos importante é a constatação da estreita interdependência da estabilidade política dos países andinos. Cada vez mais fica claro que decisões ou eventos que modifiquem a direção da política interna (e externa) de um dado país da região implicará reações em outros. Um exemplo emblemático foram as jornadas de protestos de 2015 no Equador. Diferentemente das anteriores, igualmente fortes e organizadas, as últimas tiveram consequências na desestabilização do governo Correa. A explicação para a mudança não está apenas em um esperado desgaste interno de um governo que se reelege, mas na conjuntura desfavorável que os vizinhos governos Maduro, na Venezuela, e Morales, na Bolívia, enfrentavam à época.

Por fim, a análise realizada reforça a necessidade de entendermos e compreendermos o funcionamento da cultura política dos países e a sua relação com a questão externa. Tanto os Estados Unidos quanto as sociedades andinas possuem valores e crenças que se expressam em apoio a diretrizes e motivações para as ações políticas. Tratar conjuntamente estas dimensões não é simples, mas podem ser úteis para a compreensão da relevância que temas como democracia, participação, liberdade, nacionalismo, autonomia, sol-

idariedade, independência podem ter para estas sociedades. Estas dimensões ajudam a entender o nível do envolvimento e compreensão da sociedade nas definições das políticas externas dos seus países. A opinião pública é parte importante no desfecho das decisões nacionais e de política externa, dada a sua interdependência. Com efeito, os governos com posturas de esquerda aqui analisados e os atritos e conflitos com interesses norte-americanos podem implicar distanciamento da comunidade nacional com os Estados Unidos. Foi com essa compreensão que analisamos as recentes crises na Venezuela, Equador e Bolívia e os seus efeitos na política externa e na política internacional de cada um e da região.

REFERÊNCIAS

- Abreu, José Alberto da Costa. 2002. *A presença militar dos EUA na América do Sul*. Rio de Janeiro: Escola do Comando e Estado-Maior do Exército.
- Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). 2016. *Moscou também quer ajudar Equador a ter tecnologia*. Fevereiro 2016.
- Avila, Jean Paul. 2007. “Bolívia: processos de mudança e política externa.” *Revista Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch* No. 8: 36-48.
- Ayerbe, Luis F. 2002. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Unesp.
- Ayerbe, Luis F. 2008. “Governos de esquerda na América Latina e a perspectiva da política externa dos EUA.” *Perspectivas* 33: 213-232.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2003. “Os Estados Unidos e a crise na Venezuela.” *Revista Espaço Acadêmico* n. 20 (jan).
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2010. *Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2014. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bernal-Meza, Raúl. 2005. “Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: América Latina frente à ordem mundial em transição.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (1): 5-23.
- Carmo, Corival Alves do. 2008. “As três vertentes da política externa de Hugo Chávez.” *Jornal da Unesp*. Ano XXII, No. 235.
- Castro, Henrique Carlos. 2014. *Cultura Política Comparada: democracia e mudanças econômicas - Brasil, Argentina e Chile*. Brasília: Verbena.
- CEDIB. 2004. *Base de datos sobre recursos naturales: Bolivia - Estadísticas del*

sector minero.

- CEPAL. 2015. *América Latina y el Caribe y China hacia una nueva era de cooperación económica*. Santiago: Naciones Unidas.
- Coatsworth, John H. 2010. "The Cold War in Central America, 1975-1991." In *The Cambridge history of the cold war* Vol. III, editado por Melynn P. Leffler e Odd Arne Westad. Cambridge: The University Press.
- Consejo Nacional Electoral (CNE). 2015. *Resultados electorales 2015: elecciones Asamblea Nacional*. Caracas.
- CFR, Council on Foreign Relations. 2008. *Relaciones Estados Unidos-América Latina: una nueva dirección para una nueva realidad*. New York.
- Dinges, John. 2008. *Les Années Condor: Comment Pinochet et ses alliés ont propagé le terrorisme sur trois continents*. Paris: La Découverte.
- Ecuador. 2006. "Plan Nacional de Política Exterior 2006-2020. PLANEX 2020." *Ministerio de Relaciones Exteriores*, Quito. http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/05/planex_2020.pdf
- Ecuador. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: planificación para la revolución ciudadana." *Gobierno Nacional de la República del Ecuador*, Quito. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- El Tiempo. 2015. *Bolivia*. Bogotá, 13 de março. eltiempo.com.ec
- Ellner, Steve. 2008. "Las tensiones entre la base y la dirigencia en las filas del chavismo." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14(1): 49-64.
- Fuentes, Claudio. 2004. *Bajo la mirada del Hakon: Estados Unidos - América Latina post 11/09/2001*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Gaudichaud, Franck. 2015. "De Santiago a Caracas, la main noire de Washington." *Le Monde Diplomatique* juin: 18-19.
- Guevara, Freddy. 2016. "Antes de que finalice febrero anunciaremos al país em mecanismo constitucional para cambiar em gobierno." *Unidad Venezuela*, 13 de fevereiro. <http://unidadvenezuela.org/2016/02/fred-dy-guevara-antes-de-que-finalice-febrero-anunciaremos-al-pais/>
- Holguín, Galo Yépez. 2012. "La actual política exterior del Ecuador y su relación con la nueva Constitución." *Revista Afese*.
- Jardim, Claudia. 2007. "Venezuela enfrenta crise de abastecimento." *BBC Brasil*, 15 de novembro. Acesso em 2016. http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/11/071115_venezuelacriseml.shtml
- Johnston, Jake. 2014. "What the Wikileaks cables say about Leopoldo López."

- Center for Economic and Policy Research 21 de fevereiro. Acesso em 2016. <http://cepr.net/blogs/the-americas-blog/what-the-wikileaks-cables-say-about-leopoldo-lopez> .
- Kagan, Robert. 2012. *The World America made*. New York: Alfred Knopf.
- Kerry, John. 2015. “Press Statement on Venezuelan Legislative Elections.” *Press Releases*: 2015, 12 de julho. Washington, DC. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/>
- Kissinger, Henry. 2015. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Naciones Unidas en Bolívia. 2014. “Unesco subraya logro de erradicación del analfabetismo en Bolivia e inclusión educativa.”. 17 de junho. <http://www.nu.org.bo/noticias/destacados-nacionales/unesco-subraya-logro-de-erradicacion-del-analfabetismo-en-bolivia-inclusion-educativa/>
- Nye, Joseph S. 1990. *Bound to lead*. New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S. 2002. *The Paradox of American Power*. New York: Oxford University.
- Oliveira, Renata Peixoto de. 2013. “Pós-neoliberalismo e a configuração de novas alianças políticas na América Latina: Bolívia, Venezuela e Equador.” *Revista Comunicação & Política* 30 (2): 27-47.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2011. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidades e mudança*. Porto Alegre: UFRGS,.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2012. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Pecequilo, Cristina Soreanu. 2012. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pomar, Valter. 2010. “A política externa do Brasil.” In *Consenso Progresista. Política exterior de los gobiernos progresistas del Cono Sur: convergencias y desafíos*, organizado por Yesko Quironga e Cassio França, 63-96. São Paulo: Fundación Friedrich Ebert.
- Ranincheski, Sonia, e G. J. Silva. 2012. “Bolivia, siglos XX y XXI: pluriculturalismo, indigenismo y política.” *Relaciones Internacionales (La Plata)*: 115-138.
- Santos, Maria Helena de Castro, e Ulysses Tavares Teixeira. 2015. “Interests and Values in Obama’s Foreign Policy: leading from behind?” *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 119-145.
- Santos, Maria Helena. 2010. “Exportação de Democracia na Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: doutrinas e o uso da força.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (1): 158-191.

- Sigmund, Paul E. 1974. "El bloqueo invisible y la caída de Allende." *Revistas Estudios Internacionales* 7 (26): 20-38.
- Teixeira, Tatiana. 2007. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan.
- U.S. Department of State. 2015. "U.S. Relations with Venezuela." *Bureau of Western Hemisphere Affairs*, 20 de julho. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35766.htm>
- Villa, Rafael. 2003. "A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria." *Revista Brasileira de Sociologia e Política* 20: 55-68.
- Visentini, Paulo Gilberto Fagundes. 2011. "Brasil, America del Sur y America Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos de la integración." In *America Latina y el Caribe. Multilateralismo vs Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños*, editado por Francisco Rojas Aravena, 111-134. Buenos Aires: Teseo/FLACSO.
- Visentini, Paulo Gilberto Fagundes. 2014. "A Ásia no Sistema Internacional e a China como Pivô." *Revista Conjuntura Internacional* 11 (1): 83-91.
- Vizentini, Paulo Gilberto Fagundes, e Marianne Wiesebron. 2006. *Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional*. Porto Alegre: UFRGS.

RESUMO

O artigo trata da política externa recente dos países andinos, Venezuela, Equador e Bolívia, considerando a relação com os Estados Unidos e a conjuntura de crises políticas nestes países. Discutimos o contexto nacional de cada país e os desdobramentos para as relações externas e para a política internacional de cada um e da região. Abordamos o interesse dos Estados Unidos nos efeitos das atuais crises nos três países e destacamos a importância da cultura política para a compreensão da realidade.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa; Países Andinos; Estados Unidos.

*Recebido em 01 de março de 2016.
Aprovado em 28 de junho de 2016.*

O BRASIL E O VÁCUO DE LIDERANÇA REGIONAL: O AVANÇO SINO-AMERICANO (2011/2016)

Corival Alves do Carmo¹
Cristina Soreanu Pecequilo²

Introdução

De 2003 a 2010, as relações internacionais do Brasil apresentaram uma ação de alto perfil, a partir da combinação dos eixos de Cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, com ênfase na segunda dimensão. Esta ênfase foi sintetizada em uma dinâmica de projeção sistemática das iniciativas em nível regional e global, a partir de uma agenda focada em temas como desenvolvimento, projetos sociais, redução de assimetrias e reforma das instituições multilaterais, readequando-se ao novo equilíbrio de poder mundial em formação.

A construção de alianças de geometria variável com as nações emergentes, a retomada de uma presença mais sólida na África, Ásia e Oriente Médio, o maior investimento político-econômico em países de menor desenvolvimento relativo e uma postura reivindicatória nos principais fóruns internacionais, compuseram a agenda da diplomacia “ativa e altiva” (Amorim 2015) do Embaixador Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores do governo de Luis Inácio Lula da Silva.

Na América do Sul, a reconfiguração significou a continuidade de projetos de integração existentes como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o lançamento de novas estruturas: em 2007, a União de Nações Sul-Ameri-

1 Professor Adjunto de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: corival@gmail.com

2 Professora Adjunta de Relações Internacionais da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS e UNIFESP/UFABC. E-mail: crispece@gmail.com

canas (UNASUL) e, em 2010, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Procurou-se fortalecer a região como plataforma de inserção global, a partir da criação de mecanismos de negociação interregionais como as Cúpulas América do Sul-Países Árabes e América do Sul-África (ASA) e parcerias com nações do Sul (China e o Fórum-China-CELAC) e do norte (a União Europeia, o Japão).

A busca de alternativas às relações com os Estados Unidos e a redução da vulnerabilidade político-econômica diante da potência hegemônica foram o pano de fundo. Favorecendo esta dinâmica, incluía-se o recuo regional norte-americano (Pecequilo 2013), resultante de sua presença na Eurásia no contexto da Guerra Global Contra o Terror (GWT) iniciada em 2001, depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001 no território continental, e as operações no Afeganistão (2001/2014) e no Iraque (2003/2011). Tanto para o Brasil quanto para os demais emergentes este foi um momento de expansão, com o redimensionamento de suas parcerias e interesses regionais e globais, aproveitando o vácuo norte-americano e as potencialidades destas nações, reforçando o processo de desconcentração de poder em andamento (Visentini 2013).

Todavia, a partir de 2011, no caso brasileiro, a substituição desta agenda de alto por uma de baixo perfil, devido à troca de governo de Lula para o de Dilma Rousseff (2011/2016), trouxe um ponto de inflexão a estes projetos. Na América do Sul, a ausência de liderança brasileira reflete em um aumento da presença da China e a contrarreação dos Estados Unidos.

Para avaliar este contexto, este artigo encontra-se dividido em três partes: uma análise da política externa do Brasil e sua agenda na América do Sul, a projeção da China e a dos Estados Unidos neste espaço geopolítico e geoestratégico. Busca-se, portanto, apresentar um panorama deste momento estratégico, assim como algumas perspectivas desta triangulação.

O Brasil e a América do Sul: Avanço e Retrocesso

A trajetória contemporânea da integração para o Brasil tem três etapas chave: a sul-americanização da política externa na década de 1970, a criação do MERCOSUL nos anos 1990 e o lançamento da IIRSA em 2000. Todas estas etapas compõem o processo de valorização da América do Sul como plataforma de projeção internacional, que culmina nas iniciativas pós-2003, com a ascensão da administração Lula.

Isso não significa afirmar que antes destas etapas não tenham havido propostas regionais do Brasil para a América do Sul ou agendas prévias de

integração, vide o caso da Operação Panamericana de Juscelino Kubistchek (1958), a Associação Latino-Americana (ALAC) de 1960 ou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) na década de 1980. Porém, indica que os investimentos político-econômicos e estratégicos nestas oportunidades anteriores pelo Brasil e parceiros não detiveram aprofundamento e continuidade para mudar o perfil de seu relacionamento intrarregional. Em contrapartida, no século XXI observou-se relativa maior solidez dos arranjos, mas que sofrem retrocesso no pós-2011.

Brevemente mencionando estas três etapas, a sul-americanização da política externa corresponde a uma ação da política externa do Regime Militar (1964/1985) de fortalecer a base regional do Brasil a partir de uma redução de conflitos. O objetivo era minimizar o nível de insegurança das fronteiras brasileiras, em particular no Cone Sul, relativizando os custos das relações com países como a Argentina, tradicionalmente vistas como fonte de ameaça. Outra dimensão era a fronteira Norte, devido às ameaças à soberania nacional representadas pela baixa ocupação político-econômica-social e a crescente relevância das questões ambientais que opunha os países amazônicos às nações envolvidas na disputa entre conservacionismo e desenvolvimento sustentável. A unidade desta região e o seu crescimento e ocupação eram percebidas como fundamentais para impedir a ingerência de potências externas.

A segunda etapa corresponde a um momento de transformação destas condições internas e externas que levam à crise econômica (década perdida), às incertezas da redemocratização e o “aquecimento” da bipolaridade, promovido pelos Estados Unidos de Ronald Reagan (1981/1988) que culmina com o fim da Guerra Fria em 1989. O que se observa é um fechamento de espaços globais e a maior relevância das dinâmicas regionais. A reaproximação bilateral com a Argentina corresponde à primeira fase desta agenda, a qual se agrega a criação do MERCOSUL nos anos 1990, com a adesão de Paraguai e Uruguai.

A década de 1990 foi paradoxal para os processos de integração, por trazer dimensões de alinhamento e autonomia associados a sua consolidação. Em um primeiro momento, o alinhamento foi predominante devido ao encerramento da bipolaridade e a retomada de uma ofensiva hemisférica por parte dos Estados Unidos. Tanto o Brasil quanto a América Latina viram-se confrontados com a continuidade da perda de espaços internacional e a crise econômica. A ambos se agregaram pressões para a adesão ao neoliberalismo político-econômico.

O neoliberalismo, sintetizado no Consenso de Washington, possui forte interdependência com a ofensiva hemisférica estadunidense que apa-

rentemente traria a quebra desta perda de relevância. Entretanto, o que se pode observar foi apenas a apresentação de uma pauta de condicionalidades e promessas, associadas a esta ofensiva. Entretanto, do lado do Brasil e dos demais países latino-americanos isso resultou em uma adesão.

O projeto norte-americano era composto de três pilares: primeiro, o já mencionado Consenso de Washington, organizado em torno das prioridades de redução do papel do Estado, abertura comercial, desregulamentação e privatização, corte de gastos sociais, câmbio flexível; segundo, a integração regional, com destaque à proposta da criação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (a Iniciativa para as Américas) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte Estados Unidos, Canadá e México (NAFTA) e a visão da segurança compartilhada, com ênfase na desmilitarização da região, na agenda coletiva e transnacional para lidar com temas como meio ambiente, direitos humanos, tráfico de drogas e imigração, boa governança e democracia.

Neste momento, chegou-se a anunciar o fim da Doutrina Monroe, e o início de uma era de cooperação hemisférica inédita entre os Estados Unidos e seus vizinhos. O slogan “trade, not aid” tornou-se simbólico destes novos tempos, e do reengajamento norte-americano em sua zona de influência. Contudo, a imagem da renovação contrastava com uma realidade de continuidade: não houve reformas no sistema interamericano, sustentado no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR 1947) ou na Organização dos Estados Americanos (OEA 1948) e se manteve o embargo econômico à Cuba e o rompimento das relações diplomáticas.

Apesar de seu conteúdo autonomista, neste contexto o MERCOSUL foi apresentado pelos recém-empoados governos de Fernando Collor de Mello (1992/1994) e Carlos Menem (1989/1999) como um complemento à Iniciativa para as Américas. A saída de Collor do poder levaria à relativização dos alinhamentos no caso do Brasil, e o foco na integração sul-americana como objetivo estratégico, o que se estendeu às gestões de Itamar Franco (1992/1994) e de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Itamar chegou a propor a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1994, em contraposição à retomada da iniciativa estadunidense, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A marca da política externa de Cardoso foi a da ambiguidade. Inicialmente, a mesma priorizou a “autonomia pela integração” com maior aproximação aos Estados Unidos, a retomada do Consenso de Washington e a valorização das relações Norte-Sul. Esta priorização, entretanto, não significou o abandono do MERCOSUL ou concessões aos Estados Unidos nas negociações da ALCA, o que rendeu a FHC inúmeras críticas de setores pró-americanos. Foi a partir desta resistência (e de outras em arenas multilaterais como

a OMC) que se atribuiu ao Brasil o fracasso da ALCA quando, na realidade, o processo se esvaziou mutuamente.

As ofensivas norte-americanas são cíclicas, somente ocorrem quando existe uma percepção de ameaça a seus interesses regionais ou oportunidades a perseguir, e esse havia sido o caso em 1989/1990 quando da apresentação das primeiras propostas. Embora se falasse no nascimento de um cenário unipolar, para os Estados Unidos a realidade era outra: a do declínio relativo em meio à crescente multipolaridade trazida pela ascensão do eixo Europa-Ásia, com a expansão da União Europeia e do Japão (depois a China) e a necessidade de garantir um mercado de reserva para as exportações norte-americanas em declínio. Os Estados Unidos apenas procuravam sem grandes esforços ou investimentos preservar sua zona de influência, desengajando-se com a redução das ameaças intra e extrarregionais e com o surgimento de outros cenários mais relevantes (tradicionalmente focados na Eurásia). Este fenômeno serve de pano de fundo para o século XXI e para a crise da América Latina, assim como para o vácuo de poder estadunidense que se acentua neste período.

Inaugura-se a terceira etapa da integração, iniciada pelo lançamento da IIRSA em 2000, no governo de FHC. A IIRSA representa a prevalência da autonomia nas agendas sul-americanas e a preocupação com a retomada do ciclo de desenvolvimento. Esta retomada era percebida como essencial para que os países pudessem superar a crise gerada pelo neoliberalismo e pelas opções políticas de alinhamento aos Estados Unidos. O salto qualitativo foi representado pela prioridade ao setor de infraestrutura para alavancar as dinâmicas de crescimento, reativando as economias e aproveitando suas vantagens comparativas e complementaridades.

Pode-se dizer que a IIRSA foi a primeira oportunidade na qual os países sul-americanos elaboraram uma percepção sistêmica sobre seu espaço regional, identificando vulnerabilidades, zonas de risco e oportunidades. Mais do que um discurso pró-unidade para fortalecer a região, a IIRSA era o lado pragmático e realista deste fortalecimento, com a elaboração de projetos concretos e o estabelecimento de meios para o seu financiamento (como os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do FONPLATA).

Este é um momento no qual prevalece um distanciamento e um vácuo de poder norte-americanos significativos, em contraposição à ofensiva do início dos anos 1990. Isso favorece o desenvolvimento de propostas autônomas, nas quais os Estados Unidos não se encontram inserido: são agendas autóctones e com foco nos interesses e na melhoria das condições sul-americanas.

Esta autonomia não deriva apenas da IIRSA, mas da emergência do “Socialismo do Século XXI” de Hugo Chávez na Venezuela. Tal distanciamento em 2000 resulta da realização de eleições presidenciais nos Estados Unidos, e a reação do governo Clinton é a concretização da Iniciativa Andina Contra as Drogas (Plano Colômbia) como parte de um processo de militarização da América do Sul e reposicionamento estratégico. Em 2001, esta postura deriva dos atentados de 11/09, da GWT e das subsequentes operações militares (e no quadro da GWT, a América do Sul foi foco de preocupação com a Tríplice Fronteira Brasil, Argentina, Paraguai).

Ainda que em 2000, o candidato republicano George W. Bush, depois eleito presidente, tenha mencionado que sua gestão traria um “Século das Américas” com ênfase na cooperação, as propostas hemisféricas, como a ALCA, foram colocadas em segundo plano. O perfil unilateral militarista de W. Bush colocava em xeque o multilateralismo em geral, em particular o econômico e abria espaço para outras nações exercerem influência neste campo.

Nas Américas, as ações ficaram restritas até 2007 a tentativas tímidas e de baixo custo de engajamento como os Tratados de Livre Comércio (TLCs) com países de menor peso relativo na região com os quais os norte-americanos já possuíam forte interdependência como Chile, Peru, Colômbia e Panamá. Cronologicamente, estes TLCs entram em vigor em 2004, 2009, 2011 e 2012, e são acompanhados por uma negociação adicional com os países da América Central. Esta negociação resulta em 2007 na criação do CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central-EUA). Para o Brasil, foi instituído o Diálogo Estratégico em 2005, solidificando as estruturas existentes, mas sem maiores avanços políticos-econômicos (a maior relevância era reconhecer o poder do Brasil como potência regional e global). Em 2007/2008 a crise econômica global, com foco nos Estados Unidos e na União Europeia, deu continuidade a este processo de distanciamento.

Havia, portanto, espaço para o crescimento e expansão da IIRSA. A IIRSA era composta pelos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e pelos Projetos Setoriais de Integração (PSI). Em termos de EIDs, foram apresentados dez: Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio, Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianés, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo MERCOSUL-Chile e Eixo Peru-Brasil-Bolívia. Por sua vez, os PSI eram: Instrumentos de Financiamento de Projetos de Integração Física Regional, Integração Energética, Facilitação de Trocas nas Fronteiras, Tecnologias de Informação e Comunicações, Sistemas Operacionais de Transporte Aéreo, Sistemas Operacionais de Transporte Marítimo e Sistemas Operacionais de Transporte Multimodal.

A entrada do século XXI e a ascensão do novo governo brasileiro com Lula manteve esta dinâmica, e a consolidação de uma visão estratégico-política associada à IIRSA. Em 2004, a proposta da CASA representou esta ação, ao agregar um discurso de Cooperação Sul-Sul e projeção internacional da região. A criação das Cúpulas ASPA e ASA, já mencionadas, faz parte deste processo, assim como de retomada da visão globalista. Tal visão recupera o Terceiro Mundismo e a amplia as coalizões de geometria variável como o Fórum IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). A retomada das políticas africana, no Oriente Médio e asiáticas, com foco nas relações bilaterais com a China compõe esta agenda.

Estas iniciativas abrem alternativas, e elevam a importância da América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico, mas também de seu entorno como o Atlântico Sul (a “Amazônia Azul”). Estrategicamente, a Amazônia Azul é relevante zona de passagem entre as Américas, a África e a Ásia, como região rica em recursos energéticos como petróleo (em particular o pré-sal e o gás).

No que se refere à IIRSA, a partir de 2005, com a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), os primeiros projetos começaram a sair do papel, com alguns já tendo sido concluídos, como se pode verificar na tabela abaixo

Tabela 1- AIC³

Nº	Projetos	Eixo	Milhões US\$	Países	Situação
1	Duplicação da Rodovia 14 entre Paso de los Libres e Gualaguaychú	MERCOSUL-Chile	780,0	AR (BR)	Concluído
2	Adequação do Corredor Rio Branco-Montevideú-Colônia-Nueva Palmira	MERCOSUL-Chile	234,0	UR (AR-BR)	Concluído
3	Construção da Ponte Internacional Jaguarão-Rio Branco	MERCOSUL-Chile	35,0	BR-UR	Pré-Execução
4	Duplicação do Trecho Palhoça-Osório (Rodovia Mercosul)	MERCOSUL-Chile	700,0	BR (AR-UR)	Execução

³ Elaborada a partir dos documentos oficiais da IIRSA, Agenda de Projetos Prioritários de Integração, dos anos 2011 e 2013.

5	Projeto Ferroviário Los Andes-Mendoza (Estrada de Ferro Transandina Central)	MERCOSUL-Chile	5.1000,0	AR-CH	Pré-Execução
6	Rodovia Internacional 60-CH (Setor Valparaíso-Andes)	MERCOSUL-Chile	286,0	CH (AR)	Concluído
7	Gasoduto do Nordeste Argentino	MERCOSUL-Chile	1.000,00	AR (BO)	Execução
8	Construção da Ponte Binacional Salvador Mazza-Yacuiba e Centro de Fronteira	Capricórnio	23,0	AR-BO	Pré-Execução
9	Nova Ponte Presidente Franco-Porto Meira, com Centro de Fronteira Paraguai-Brasil	Capricórnio	80,0	PA-BR	Pré-Execução
10	Construção da Rodovia Pailón-San José-Porto Suarez	Interoceânico Central	477,0	BO (BR-CH)	Concluído
11	Anel Ferroviário de São Paulo (Trecho Norte-Sul e Sul)	Interoceânico Central	850,0	BR	Pré-Execução
12	Passo de Fronteira Infante Rivarola-Canãda-Oruro	Interoceânico Central	2,0	BO-PA	Concluído
13	Construção da Rodovia Canãda Oruro-Villamontes0Tarija-Estación Albaroa (1ª Fase)	Interoceânico Central	49,0	BO (PA)	Concluído
14	Rodovia Toledo-Pisiga	Interoceânico Central	95,0	BO (CH)	Concluído
15	Pavimentação e Melhoria as Rodovia Iquique-Colchane	Interoceânico Central	42,0	CH (BO)	Concluído
16	Recuperação do Trecho El Siliar	Interoceânico Central	120,0	BO (CH-PE)	Concluído
17	Centro Binacional de Atendimento de Fronteira Desaguadero	Andino	7,5	BO-VE	Pré-Execução
18	Paso de Fronteiras Cúcuta-San Antonio Del Táchira	Andino	2,0	CO-VE	Perfil de Estudos

19	Recuperação da Navegabilidade do Rio Meta	Andino	108,0	CO-VE	Execução
20	Corredor Viário Tumaco-Pasto-Mocoa-Puerto-Asis	Amazonas	373,0	CO	Execução
21	Rodovia Paita-Tarapoto-Yurimagas, Portes e Centros Logísticos	Amazonas	681,2	PE (BR)	Execução
22	Rodovia Lima-Tingo Maria-Pucallpa, Portos e Centros Logísticos	Amazonas	1.351,3	PE (BR)	Execução
23	Porto Francisco de Orellana	Amazonas	105,3	EQ	Pré-Execução
24	Pavimentação Iñapari-Porto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliacca/Inambari-Cusco	Peru-Brasil-Bolívia	1.384,0	PE (BR)	Concluído
25	Ponte Sobre o Rio Acre	Peru-Brasil-Bolívia	12,0	BR-PE	Concluído
26	Rodovia Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown	Escudo Guianês	3,3	GU-BR	Concluído
27	Ponte sobre o Rio Takutu	Escudo Guianês	10,0	GU-BR	Concluído
28	Rodovia Venezuela (Cidade Guiana)-Guiana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo)	Escudo Guianês	0,8	VE-GU-SU	Perfil de Estudos
29	Melhoras na Via Nieuw Nickerire-Paramaribo-Albina e Cruzamento Internacional sobre o Rio Marowijne	Escudo Guianês	105,0	SU-GU	Execução
30	Exportação por Remessas Postais para PMEs	TICs	5,0	Regional	Execução
31	Implantação do Acordo de Roaming na América do Sul	TICs	1,3	Regional	Concluído
Total					14.023,0

Em 2007 isso resultou na renomeação da CASA como UNASUL, e a introdução de novos arranjos como a CELAC, criada em 2010. Dentre os projetos da UNASUL destaca-se o estabelecimento de um Conselho de Defesa

Sul-Americano (CDS). Estas iniciativas CDS e CELAC representam a consolidação de novos esforços de autonomia e liderança.

O CDS, e a preocupação com o desenvolvimento de um pensamento estratégico para a América do Sul refletem a retomada da preocupação regional com temas que haviam ficado em segundo plano no imediato pós-Guerra Fria: a autonomia no campo da segurança e defesa, o investimento nestes setores, a preservação da soberania e a não-ingerência. Esta iniciativa oferece um contraponto às ações norte-americanas no setor, que oscilam entre demandar uma postura minimalista das nações locais e aumentar sua presença física na região, seja justificada pela guerra contra as drogas, seja pelas ameaças do terrorismo transnacional.

A CELAC consiste-se em um projeto de integração que ampliou a projeção brasileira em uma zona tradicional de interesse dos Estados Unidos, a América Central e o Caribe (sempre vistos como “quintal norte-americano”). Além da construção deste arcabouço regional, em 2010, o Brasil também se encontrou envolvido na crise do regime político de Honduras, criticando a deposição do governante eleito Manuel Zelaya, a quem concedeu asilo. Adicionalmente, o país ampliou suas ações em Cuba, agregando ao tradicional apoio político, medidas mais concretas como a construção do Porto de Mariel inaugurado em 2015. Este Porto é uma importante ligação logística entre as Américas e as regiões do Pacífico, América do Norte e União Europeia e o Atlântico Sul. Igualmente, a CELAC tornou-se, a partir de 2014, ponto de apoio para o fórum China-CELAC.

Percebe-se que até 2010 havia um avanço crescente nas ações sul-americanas e um clima de otimismo no futuro da região, superando sua marginalização e crise no pós-Guerra Fria. A crescente presença da China ajudava a expansão econômica local, por meio da exportação de commodities agrícolas, energéticos e minérios, enquanto os Estados Unidos mantinham-se distantes e com perda de influência gradual.

A partir de 2011, a mudança relativa de vetor da política externa do Brasil com a administração de Dilma Rousseff iniciou um período de retrocesso e vácuo de poder nesta presença sul-americana. Em termos retóricos, até pela continuidade de um governo do Partido dos Trabalhadores, que capitalizou os sucessos da Era Lula, a expectativa era de que se mantivessem os projetos. Tanto na retórica quanto na prática este pareceu ser o caso em 2011, havendo até uma percepção de adensamento no que se refere à UNASUL e a incorporação da IIRSA, com a criação do Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

Entretanto, o que prevaleceu foi um esvaziamento do campo das relações internacionais do Brasil, regional e global. Mas em que se consistiu

este esvaziamento e mudança de vetor? Quais os resultados deste recuo?

Em contraste com o período 2003/2010, o primeiro mandato de Dilma Rousseff caracterizou-se por uma atuação de baixo perfil. Esta atuação era composta por um menor exercício da diplomacia presidencial por Rousseff, tanto nos fóruns regionais quanto globais, como por uma tentativa de reduzir ruídos e se aproximar dos Estados Unidos para contemplar a pressão da oposição interna. Alguns eventos que sintetizam esta dinâmica foram a visita, já em Março de 2011, do Presidente Obama ao Brasil, e a ampliação do Diálogo Estratégico, e o crescente foco nas negociações MERCOSUL-União Europeia.

Deve-se destacar que esta visita ocorre também no contexto de perda contínua de espaço dos Estados Unidos na América Latina para a China. Em 2010, a China tornou-se, no caso do Brasil, o maior parceiro individual do país, superando os Estados Unidos, vide a Tabela 2.

Tabela 2 - O Intercâmbio Comercial: Brasil, EUA e China (US\$ FOB)

Ano	Exportação	Importação	Saldo
2003	16.728.079.047 (22,85%)	9.569.454.702 (19,80%)	7.158.624.345
	<i>4.533.363.162 (6,19%)</i>	<i>2.147.801.000 (4,44%)</i>	<i>2.385.562.162</i>
2006	24.524.748.523 (17,80%)	14.657.479.678 (16,05%)	9.867.268.845
	<i>8.402.368.827 (6,10%)</i>	<i>7.990.448.434 (8,75%)</i>	<i>411.920.393</i>
2010	19.307.295.562 (9,56%)	27.044.361.398 (14,88%)	- 7.737.065.836
	<i>30.785.906.442 (15,25%)</i>	<i>25.995.419.005 (14,08%)</i>	<i>5.190.487.437</i>
2014	27.027.771.514 (12,01%)	35.018.330.949 (15,28%)	- 7.990.559.435
	<i>40.616.107.929 (18,04%)</i>	<i>37.344.985.579 (16,30%)</i>	<i>3.271.122.350</i>
2015	24.079.945.544 (12,60%)	26.471.345.593 (15,44%)	- 2.391.400.049
	<i>35.607.523.612 (18,63%)</i>	<i>30.719.405.022 (17,92%)</i>	<i>4.888.118.590</i>

Obs. Dados da China em Itálico
Fonte: Dados MDIC (2015/2016)

Este era um fato inédito nas relações bilaterais e não se restringia a ela na região: em vários países sul-americanos a China ganhara terreno, tornando-se a primeira, segunda ou terceira parceira comercial, mesmo em nações

de tradicional alinhamento com os Estados Unidos como o Chile que, desde 2004, detinha um TLC com os norte-americanos (como indicado na Tabela 3).

Tabela 3 - A Expansão Comercial da China

País	China Como Destino de Exportações		China Como Origem de Importações	
	2000	2014	2000	2014
Argentina	6	2	4	2
Brasil	12	1	11	1
Chile	5	1	4	2
Colômbia	36	1	9	2
Venezuela	35	1	18	2

Fonte: Dados CEPAL, 2016 - Elaborada Pelos Autores

Havia, portanto, uma pressão dupla sobre a hegemonia, vinda do Brasil e da China em sua zona de influência preferencial que, no pós-2011, passou a sofrer algumas mudanças. A triangulação estratégica Brasil-Estados Unidos-China parece cada vez mais tornar-se uma bipolaridade Estados Unidos-China. Afinal, De 2011 a 2014, os projetos sul-americanos caminharam, mas em ritmo lento, e passaram a ser afetados pela realidade da instabilidade política e da crise econômica brasileira. No que se refere à economia, na verdade toda região passou a sentir certo recuo devido à diminuição da demanda chinesa por *commodities*. Os investimentos no COSIPLAN foram significativamente reduzidos, levando à suspensão de estudos de projetos e atrasos em obras em andamento. Adicionalmente, a atuação brasileira regional e global tendeu a se mostrar cada vez mais apolítica, reduzindo o conteúdo estratégico das relações internacionais a ações comercialistas.

A inconsistência se colocou na agenda externa: se a aproximação com os norte-americanos foi uma prioridade da gestão Dilma no início, a partir de 2013 a mesma foi substituída por conflito devido ao caso de espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) denunciada por Edward Snowden, e na sequência por estagnação, mesmo com a visita da Presidente a este país em 2015. Definida como “visita de trabalho” a ida de Dilma a Washington visava minimizar as crises geradas pelo cancelamento da “visita de Estado” em 2013.

Esta situação somente se agravou a partir de 2015, com aprofundamento até Maio de 2016, a luz das acusações de corrupção e o encaminhamento do processo de *impeachment*. Com isso, opôs-se a uma década de avanço, uma sequência de retrocessos, cujas consequências são além da perda

de espaço e liderança, o aumento da instabilidade regional, o esvaziamento dos projetos de integração, a consolidação da presença da China na América do Sul e o aprofundamento da contrarreação hegemônica estadunidense. Iniciados mesmo antes do fim do governo Lula, estes movimentos intensificaram-se no pós-2011 no vácuo de poder brasileiro.

A Ação da China

Gilberto Freyre em alguns trabalhos referiu-se ao Brasil com um termo bastante curioso “China tropical”, porque no seu entender, como a China, além do tamanho territorial, o Brasil possuía “poder de absorção cultural” e alguns traços culturais orientais. E ao analisar o comportamento dos Estados Unidos afirmou que este país deveria olhar mais para a América do Sul, e particularmente, em relação ao Brasil afirmou:

Especialmente para a China tropical – o Brasil – que aqui começa a se definir como meia potência, enquanto a outra China se vem afirmando vigorosamente como potência. Duas Chinas cuja presença no mundo moderno tende a se tornar cada vez mais significativa. (Freyre 2011, 201)

No mesmo artigo, originalmente publicado em 1959, escreveu

A impopularidade dos Estados Unidos na América Latina talvez derive, em grande parte, do fato de o “colosso norte-americano”, como por vezes os latino-americanos chamam àquela nação, ser, aos seus olhos, um grande poder praticamente sem competidores (...). (Freyre 2011, 187)

De fato, 50 anos depois da publicação deste texto algumas mudanças pareciam reforçar aspectos da primeira citação e alterar o cenário retratado na segunda. Ao final da primeira década do século XXI, o Brasil era apontado ao lado da China como uma das potências emergentes no sistema internacional. Paralelamente, via-se a ampliação da influência do Brasil na América do Sul e uma crescente presença econômica chinesa, enquanto havia um refluxo relativo dos Estados Unidos. De 2010 para 2016, houve modificações significativas. Os problemas econômicos internos acabaram por enfraquecer a política externa brasileira para a América do Sul, enquanto a China aprofundou a construção de uma política externa para reforçar os vínculos econômicos com a região. E os Estados Unidos iniciaram a sua reação.

O principal aspecto da mudança da política externa da China para a América Latina e Caribe foi o citado Fórum China-CELAC. Em primeiro lugar,

a criação do Fórum representou a inserção da região no modelo de política externa e cooperação estabelecido com a África com o Fórum China-África em 2000. Em segundo, faz com que as relações da China com a região saiam do plano prioritariamente comercial para ganhar um caráter mais político e estratégico na medida em que os projetos a serem financiados pelos chineses estão em consonância com as necessidades de abastecimento da economia da China. Do mesmo modo que na África, a China não impõe condicionais de ordem política nos acordos, mas evidentemente os projetos giram em torno de ações que reforçam as vinculações das economias da região com a China, o que acaba por resultar em consequências políticas e estratégicas relevantes.

Como visto, no momento da criação do Fórum, a China era ou o principal parceiro comercial ou o segundo da maior parte dos países da América do Sul. O crescimento econômico, que favoreceu a maior parte dos governos da região desde o início dos anos 2000, decorreu basicamente da crescente demanda chinesa por *commodities*, que permitiu o aumento tanto dos volumes exportados quanto dos preços criando um cenário favorável em relação aos termos de troca. Em 2003, a China representava 5,4% das importações mundiais e em 2014, 10,5%, enquanto os Estados Unidos tiveram sua participação reduzida no mesmo período de 16,9% para 12,9% (WTO 2015a). A atratividade chinesa reforçou o caráter de exportadores de produtos primários dos países da região. Mesmo o Brasil, país mais desenvolvido industrialmente na América do Sul, sofreu os efeitos do processo tanto com a primarização das exportações como com o efeito desindustrializante decorrente das dificuldades de concorrer com a produção industrial chinesa pela menor competitividade estrutural das empresas industriais localizadas no Brasil e, conjuntamente, em função da valorização do real que agravou a situação.

As consequências contraditórias da integração comercial com a China só foram percebidas tardiamente, quando seus efeitos já eram bastante pronunciados. Inicialmente, apenas os aspectos políticos e comerciais favoráveis foram notados, uma menor dependência do mercado dos Estados Unidos e um aumento pronunciado no volume de exportações. Mesmo Chile e Peru, países com acordos de livre comércio com os Estados Unidos, encontraram na China um parceiro econômico mais promissor. Dos maiores países da América Latina, apenas o México foi pouco afetado pela ascensão chinesa, em 2014, apenas 1,5% das exportações mexicanas foram destinadas à China, enquanto 80% foram para os Estados Unidos (WTO 2015b).

A ascensão chinesa também afetou a coesão do projeto integracionista sul-americano. Diante das dificuldades do Brasil em liderar este processo e oferecer alternativas de desenvolvimento, a atratividade da vinculação

econômica com a Ásia-Pacífico aumentou, especialmente para Chile, Peru, membros da APEC (Cooperação Ásia-Pacífico) desde 1994 e 1998 respectivamente, e Colômbia, candidata a membro da APEC desde os anos 1990. Os três, junto com México, na APEC desde 1993, criaram a Aliança do Pacífico. O ex-presidente peruano, Alan García, um dos impulsionadores do processo, escreveu:

Podemos coexistir con China de manera constructiva y provechosa, conformando grandes bloques de articulación comercial y productiva. La Alianza del Pacífico que integra a Perú, Chile, Colombia y México debe facilitar e impulsar sus servicios e inversiones compartidas, sus exportaciones articuladas en cadenas de valor y la complementación estacional de su agroindustria, orientándose colectivamente hacia los grandes bloques compradores, especialmente a China. (García 2013, 180)

A análise de Alan García evidencia dois aspectos relevantes para a região, um já tratado, a óbvia ascensão da China, e de outro lado, o aspecto mais importante, a necessidade de políticas conjuntas entre os países da região para responder a esta ascensão. O fortalecimento da integração poderia ser uma estratégia para construir uma associação com a China que ao mesmo tempo em que alavanque o crescimento das exportações promova o desenvolvimento. Entretanto, a Aliança do Pacífico dificilmente desempenhará esse papel, considerando a estrutura da economia mexicana, o vínculo mais forte do bloco é com os Estados Unidos. Uma estratégia bem-sucedida, nesse sentido, passaria pela liderança do Brasil, e deveria ser construída através da UNASUL. Mas em nenhum momento a região esteve próxima de um consenso sobre uma estratégia de desenvolvimento articulada com uma visão sobre a forma do relacionamento tanto com a China como com os Estados Unidos.

A criação do Fórum China-Celac reflete a capacidade chinesa de pautar a forma e a agenda das relações com a região, e, portanto, um enfraquecimento relativo do Brasil. Dentro dos BRICS, o Brasil está, em tese, entre iguais, é um tipo de institucionalidade não hierarquizada. O multilateralismo à maneira chinesa presente no Fórum coloca os países da região, e, portanto, também o Brasil, numa posição inferiorizada em relação à China: é um tipo de relação na qual uma parte, a América Latina e o Caribe, faz demandas de ajuda e a outra parte, a China, ocupa a posição do ofertante da ajuda. Ainda que não haja condicionalidades como as tradicionalmente feitas pelas potências ocidentais ou pelo Banco Mundial e o discurso chinês enfatize a lógica horizontal da cooperação Sul-Sul, a relação não deixa de ser hierarquizada. O aporte de recursos pela China evidencia as desigualdades de poder político e econômico. Por exemplo, a conferência do primeiro ministro chinês, Li Ke-

qiang na Cepal em 2015:

Específicamente, proponemos explorar el modelo de cooperación “3x3”, consistente en la apertura conjunta de tres grandes vías: logística, energética e informática; una interacción virtuosa entre las empresas, la sociedad y el gobierno, y la ampliación de los canales de financiación, es decir de los fondos, los créditos y los seguros. Con el propósito de elevar el valor agregado de los principales rubros de exportación de América Latina y el Caribe, nuestro gobierno estimula a las empresas chinas a invertir en la región y cooperar con los países que la integran en el procesamiento integral de productos energéticos, mineros y agrícolas, así como en la fabricación de maquinarias y materiales de construcción, la siderurgia, y las industrias química y de alimentos. Podemos explorar juntos la posibilidad de establecer zonas económicas especiales y polígonos industriales, como también entablar negociaciones encaminadas a facilitar el comercio y la inversión, entre otras cosas mediante tratados de libre comercio. En la Cumbre anuncié también la creación de un fondo especial de cooperación industrial entre China y la región, al que nuestro país aportará 30.000 millones de dólares, con el fin de respaldar la pronta materialización de nuestra cooperación en materia de capacidad productiva e inversiones. (Li 2016, 26-27)

No âmbito do Fórum também se realiza ações visando ampliar as conexões sociais e culturais entre a região e a China com a Cúpula Empresarial China-América Latina e Caribe, o Fórum de Intercâmbio de Think Tanks China-América Latina e Caribe, o Fórum de Partidos Políticos China-Celac e o Fórum de Amizade entre Sociedades Civis China-América Latina e Caribe. Este âmbito do *soft power* talvez seja o aspecto no qual a China encontrará mais dificuldade para ampliar a influência na região dada a predominância cultural e social dos Estados Unidos, muitas vezes reproduzidas e ampliadas sem qualquer controle estatal direto.

Ao analisar os desafios colocados pela ascensão da China para a América Latina e Caribe em um momento de desaceleração da economia chinesa, a Cepal (Li 2016, 19) defende que “a construção de uma associação para o desenvolvimento entre a China e a América Latina seria benéfica para ambas as partes, mas para isso requer uma governança global”. E, neste aspecto, aparece outra deficiência dos Estados latino-americanos, é a baixa capacidade de estatal para definir políticas e implementá-las adequadamente, o que acaba por ampliar o poder da própria China para definir as prioridades em termos de políticas e obras necessárias para o aprofundamento das relações com a América Latina. E, este aspecto desafia a saída proposta pela Cepal, modificar a natureza dos vínculos com a economia chinesa para reduzir a dependência

da exportação de produtos primários. O surgimento deste vínculo dependeu mais dos fatores sistêmicos engendrados pelo crescimento chinês e das políticas do governo chinês do que ao resultado de políticas adotadas pelos países latino-americanos. Alguns não tinham a opção de exportar outro tipo de mercadoria, e, países com esta opção, como Brasil e Argentina, não foram capazes de formular políticas capazes de enfrentar os resultados gerados pela dinâmica chinesa e o mercado mundial.

Ainda que a China reitere insistentemente estar em um processo de desenvolvimento pacífico, seu crescimento já provocou resultados sistêmicos com a redistribuição do poder no âmbito econômico. E, no aspecto político, a aproximação com a América Latina parece consolidar um afastamento do princípio de Deng Xiaoping, *tao guang yan hui* (TGYH), “Somente nos tornaremos um grande poder político se mantivermos nosso baixo perfil (TGYH) e trabalhemos duro durante alguns anos, e nós teremos maior peso nos assuntos internacionais (Deng Xiaoping apud Chen e Wang 2011, 197). Hoje é inquestionável a presença política e econômica chinesa na América Latina, região de tradicional influência dos Estados Unidos. Portanto, a atuação chinesa não passa despercebida. Ainda sem expressão militar, é inegável a disposição chinesa para participar de uma disputa geopolítica e geoeconômica pela América Latina e Caribe.

A Reação dos Estados Unidos

Como examinado, a presença dos Estados Unidos na América Latina, em particular na América do Sul, foi caracterizada por dois momentos distintos depois do fim da Guerra Fria: a ofensiva dos anos 1990 e o distanciamento da primeira década do século XXI. Este distanciamento permitiu uma expansão das iniciativas do Brasil, da América do Sul e o aumento da presença da China, fortalecendo uma dinâmica de parcerias intra e extrarregionais, baseadas na Cooperação Sul-Sul.

Diante deste contexto, que não se restringe à América do Sul, mas a todo o sistema internacional, sintetizado na premissa da multipolaridade e desconcentração de poder, representadas pela ascensão dos emergentes, os Estados Unidos investiram em um processo de contrarreação hegemônica. Inicialmente, um processo focado nos pilares estratégicos e que se amplia para uma dinâmica político-econômica.

Os primeiros passos começam no governo de W. Bush por meio de ações estratégicas, com foco na militarização do relacionamento hemisférico. Esta militarização soma-se a projetos já em andamento como o Plano Colôm-

bia e a definição da Tríplice Fronteira como zona de risco, e engloba alterações no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM). Estas alterações referem-se à reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul a partir de 2004, o aumento dos investimentos no USSOUTHCOM e a criação de um novo comando militar em 2008, com projeção sobre o continente africano e o Atlântico Sul (USAFRICOM). Em 2008, inicia-se uma nova guerra contra as drogas, a Iniciativa Mérida, na fronteira com o México.

A partir de 2009, estas propostas estratégicas detêm continuidade no governo de Barack Obama (2009/2016). Apesar de seu foco inicial na recuperação econômica, a gestão democrata intensifica a reação na América Latina e globalmente contra os emergentes, a despeito de seu discurso de engajamento positivo. Este discurso esteve presente na National Security Strategy de 2010 (NSS, 2010) quando estas nações, estando aí incluídas o Brasil foram definidas como novos centros de poder.

Em outras retóricas, Obama e altos oficiais do governo como a então Secretária de Estado Hillary Clinton criticam a projeção dos emergentes e seu padrão “imperialista” de Cooperação Sul-Sul. As acusações são duplas: primeiro, desestruturar a ordem multilateral a partir das pressões para a reforma da governança (defendida por Obama, mas sob novo padrão, mais gradual e menos profunda) e, segundo, explorar os países de menor poder relativo por seus recursos em uma relação assimétrica. A esta reação retórica, uma dinâmica prática se agrega a partir de 2011, condicionada pela recuperação econômica norte-americana que permite que o país passe da defensiva à ofensiva.

Algumas iniciativas merecem destaque. Nas Américas, os Estados Unidos apoiam a criação da citada Aliança do Pacífico, organismo direcionado ao livre comércio, sem pretensões político-estratégicas de integração regional, oferecendo um contraponto aos processos liderados pelo Brasil. A mesma tática de focar em negociações de cunho comercial, e que pressiona o Brasil e a China, tentando ocupar espaços no Atlântico Sul e no Pacífico de atuação destas potências ocorre no lançamento das conversações da Parceria Transpacífica (TPP) em 2011 e da Parceria Transatlântica (TTIP) em 2013.

Em Outubro de 2015, o acordo comercial da TPP entrou em vigor sendo composto de Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura. Na oportunidade, esta iniciativa foi definida como o “maior acordo comercial do mundo”. Mais uma vez, reproduz as ações norte-americanas de estabelecer acordos de livre comércio com nações com as quais possui forte interdependência via TLCs já em andamento ou projetos de integração como o NAFTA. Porém, o TPP não era apenas um acordo comercial, do qual se excluem os BRICS, mas também

um tratado estratégico, por meio do qual existe (e está existindo) um reposicionamento de tropas militares. Tal reposicionamento visa pressionar China, Rússia e Índia, fazendo ponte com o USSOUTHCOM, o USAFRICOM e o Comando Militar do Pacífico (USPACOM).

Por sua vez, o TTIP, conhecido como “Tratado Bilateral Estados Unidos-União Europeia” continua suas negociações, realizadas de forma secreta. A área transatlântica já possui forte interdependência, e visa restringir o acesso dos emergentes aos mercados do norte. Tentativa similar de acordo já foi realizada, na época sem sucesso, entre 1994-1995 quando se negociou um possível TAFTA (Área de Livre Comércio Transatlântica). Caso concluído, o TTIP, ao lado do TPP, não somente traz pressões reais sobre o Sul, mas igualmente sobre o sistema multilateral de negociações da OMC.

No entorno regional, Obama não avançou nenhuma proposta nova de zona hemisférica de livre comércio, mas em Dezembro de 2014 anunciou uma das mais importantes mudanças no sistema interamericano: a retomada das relações diplomáticas com Cuba, peça tradicional da política da Guerra Fria. Tal retomada possui razões tanto internas quanto externas: o desejo de pressionar os grupos de interesse conservadores cubanos e se aproximar dos eleitores hispânicos de nova geração fortalecendo o partido democrata nesta base eleitoral em termos domésticos e conter o avanço sino-brasileiro na região em nível externo, rompendo o isolamento dos Estados Unidos. A luz desta retomada o Secretário de Estado John Kerry também anunciou o novo fim da Doutrina Monroe em 2014.

Esta retomada esvazia parte das críticas aos norte-americanos na América Latina, em um momento de queda de liderança brasileira e venezuelana (em crise permanente desde a morte de Chávez). Além disso, prepara terreno para a futura presidência norte-americana que assumirá em 2017, dar continuidade às ofensivas político-econômico-estratégicas, independente de ser republicana ou democrata.

No caso do relacionamento bilateral, a reaproximação pós-2013 levou a citada visita de trabalho da Presidente Dilma aos Estados Unidos e a algumas concessões como a abertura do mercado de carne bovina a produtos brasileiros, o estabelecimento do Global Entry (visto especial para empresários), declarações de apoio mútuo e memorandos de entendimento variados (sendo o último de Abril de 2016 sobre infraestrutura). Em termos práticos, nada foi alterado, principalmente pela crise brasileira e a continuidade de pressões da oposição para um relacionamento bilateral preferencial em detrimento da política anterior globalista. Inclusive, a China continua, a despeito destas negociações, a principal parceira individual do país. Predomina aqui também o baixo perfil e enquanto isso os Estados Unidos, assim como a China, avançam

no vácuo de poder brasileiro.

Considerações Finais

Ao longo destes primeiros anos do século XXI, a América do Sul se tornou um ator importante geopolítica e geoeconomicamente pela prioridade dada ao processo de integração regional, especialmente, pelos presidentes Lula, Néstor Kirchner e Hugo Chávez. Neste processo, o protagonismo brasileiro tanto em âmbito regional como global foi fundamental para gerar consensos e uma visão favorável sobre os efeitos de longo prazo da integração regional. Entretanto, desde o início do governo Dilma Rousseff, este processo refluíu. Inicialmente, porque a política externa deixou de ser uma prioridade na agenda presidencial, provocando uma diminuição do protagonismo brasileiro, adotou-se uma postura de baixo perfil. Este processo foi se aprofundando ao longo dos anos subsequentes na medida em que o Brasil mergulhava na crise política e econômica. Com a crise e a priorização dos problemas internos, houve um esvaziamento da agenda integracionista e o poder de atração do Brasil sobre seus vizinhos diminuiu.

Neste contexto, ganhou relevância a Aliança do Pacífico, que indicava exatamente o protagonismo dos Estados Unidos e da China na região. Em função da prioridade dada à questão do terrorismo e do fracasso das negociações da ALCA, os Estados Unidos se afastaram relativamente da América do Sul o que deu oportunidade em primeiro lugar para o protagonismo brasileiro e para a crescente presença chinesa. Com o esvaziamento da liderança brasileira, China e Estados Unidos estão reassumindo este protagonismo. E as recentes mudanças de governo com a derrota eleitoral ou o enfraquecimento político dos governos aumentam o tamanho do desafio colocado diante da América do Sul. Ainda é possível trabalhar por políticas autônomas de desenvolvimento alicerçadas na integração regional que permitam um relacionamento mais soberano tanto com os Estados Unidos como com a China. Entretanto, se os projetos de integração e as tentativas de concertação política forem abandonados, o novo padrão estrutural das relações econômicas e políticas da América do Sul com a China e os Estados Unidos tendem a se consolidar e as mudanças serão muito mais custosas, e os Estados da região, e mesmo o Brasil, podem se tornar meros peões no jogo de xadrez do poder de China e Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

- Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha- memórias de uma política externa ativa e altiva*. Rio de Janeiro: Ed. Benvir.
- Chen, Dingding, e Wang, Jianwei. 2011. "Lying low no more? China's new thinking on the Tao Guang Yang Hui strategy." *China: an international journal*. 9(2): 195-216.
- Freyre, Gilberto. 2011. *China Tropical: e outros escritos sobre a influência do Oriente na cultura luso-brasileira*. São Paulo, Global.
- García, Alan. 2013. *Confucio y la globalización: comprender China y crecer con ella*. Lima, Titanium Editores.
- IIRSA 2016. <http://www.iirsa.org>
- Li, Keqiang. 2016. Crear juntos un nuevo porvenir de la Asociación de Cooperación Integral China-América Latina y el Caribe. In: *CEPAL. Reflexiones sobre el desarrollo em América Latina y el Caribe: Conferencias Magistrales 2015*. Santiago, Cepal.
- MDIC. 2016. "Comércio Bilateral Brasil-China." *Série Histórica*. Acesso: 01 de Junho. <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>.
- MDIC. 2016. "Comércio Bilateral Brasil-Estados Unidos." *Série Histórica*. Acesso em 01 de Junho. <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>.
- NSS. 2015. "National Security Strategy. The White House." Acesso em 10 de Maio <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>.
- OCDE/CEPAL/CAF. 2016, *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación com China*, OECD Publishing, Paris. Acesso em 30 de março. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>>.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2013. *Os Estados Unidos e o Século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2013. *A projeção internacional do Brasil- 1930/2012*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier.
- WTO. 2015a. *International Trade Statistics 2015*. Genebra, WTO.
- WTO. 2015b. *Trade profiles 2015*. Genebra, WTO.

RESUMO

A primeira década do século XXI foi caracterizada pela ação do Brasil na América do Sul. Porém, desde 2011, houve o recuo dos investimentos estratégicos, políticos e econômicos do país na integração, permitindo o avanço dos Estados Unidos e da China. O objetivo do artigo é analisar este contexto.

PALAVRAS-CHAVE:

China; Estados Unidos; Política Externa Brasileira.

Recebido em 07 de junho de 2016.

Aprovado em 27 de julho de 2016.

RESTAURAÇÃO OLIGÁRQUICA E RETOMADA NEOLIBERAL PLENA: UM ENSAIO SOBRE AS ORIGENS DAS CRISES GÊMEAS E DO GOLPE DE ESTADO DE 2016 NO BRASIL

Marcelo Milan¹

Introdução

O Brasil experimentou entre 2004 e 2011 um curto período de crescimento moderado da produção de mercadorias, baixas taxas de desemprego, aumento dos salários reais e melhor distribuição funcional de renda, brevemente interrompido apenas pela crise capitalista global de 2008-2009 (Amann e Baer 2012, Hallak Neto e Saboia 2014). Esse desempenho chamou a atenção internacional para o país, que parecia, juntamente com a China, Índia e outras economias subdesenvolvidas de rápido crescimento, prestes a se tornar uma potência econômica importante na economia capitalista mundial. A partir de 2012, no entanto, a economia brasileira retomou uma tendência de longo prazo de estagnação econômica que começou na década de 1980, com anos de taxas de crescimento moderadas intercalados com períodos de baixo crescimento ou estagnação e recessão. Isto levou a um aprofundamento na adoção de medidas econômicas neoliberais, tornando a situação ainda pior (Serrano e Summa 2015).

No plano político, o país desfrutou de um período um pouco mais longo (para os padrões brasileiros) de relativa e complicada estabilidade política desde o impedimento do presidente Fernando Collor de Mello em 1992 (De

1 Professor do curso de graduação em Economia e Relações Internacionais e dos cursos de pós-graduação em Economia e em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Doutor em Economia pela University of Massachusetts Amherst. E-mail: marcelo.milan@ufrgs.br

la Fontaine e Stehnen 2016). A Constituição de 1988 parecia ser uma instituição política ancorando interações sociais e permitindo alguma democracia restrita, pelo menos uma democracia eleitoral, apesar da interrupção do mandato de Collor de Mello basear-se em vingança política por outros oligarcas como ele, em vez de se fundamentar em questões genuinamente legais. No entanto, após as eleições presidenciais de 2014, uma disputa política que deu uma quarta vitória consecutiva à aliança formada por um centro clientelista (no sentido de Graham 1997) e uma esquerda social-democrata liderada pelo partido dos trabalhadores (PT), tem havido uma tentativa contínua e coordenada para derrubar a presidenta legítima eleita e eliminar completamente o PT do sistema político. Estes esforços, bem-sucedidos em seu primeiro objetivo, foram realizados por uma coalizão de conservadores, fundamentalistas religiosos, neoliberais e forças neo-fascistas (na definição de Feldman 2008) no parlamento, mas também no sistema judicial, ministério público, na polícia federal, em segmentos de classe média e, principalmente, nos principais meios de comunicação corporativa, para não mencionar os geralmente suspeitos e escusos interesses internacionais².

A convergência destes grandes movimentos econômicos e políticos, com a instabilidade econômica impactando o sistema político e vice-versa, formou crises gêmeas perfeitamente combinadas³. Isto levou a turbulências econômicas e políticas explosivas, com uma profunda recessão, taxas de desemprego e de inflação mais elevadas, uma divisão na coligação política vencedora, e, finalmente, como uma conquista oligárquica suprema, um golpe de Estado e a adoção de um programa neoliberal radical. O golpe está muito próximo de realizar seus objetivos de atacar os direitos políticos e liberdades fundamentais, promover o desmantelamento do Estado, anulando as medidas incipientes de bem-estar social e de redistribuição de renda, e abolir a educação autônoma e secular, assim como a cultura, a ciência e a tecnologia. Em outras palavras, o resultado do golpe foi uma restauração oligárquica e um reencontro pleno com o neoliberalismo radical fracassado dos anos 1990 e início dos anos 2000 que levou, dadas suas falhas amplamente reconhecidas (Ostry et al. 2016), às vitórias políticas da coalizão de centro-esquerda em primeiro lugar, mas agora com elementos mais autoritários e fundamentalis-

2 Em relação ao sistema judicial no Brasil, a revista *The Economist* denominou-o estranho (2015a) e jurássico e disfuncional (2004). O jornal *The New York Times* (2016) associou o Congresso brasileiro, propenso à corrupção, com um circo. Greenwald et al. (2016) tratam a mídia brasileira como oligárquica e anti-democrática.

3 A utilização do termo “crises gêmeas” neste ensaio é diferente do uso feito por Callinicos (2010), que aborda a crise financeira de 2008 e os problemas geopolíticos associados à derrota dos Estados Unidos na disputa entre Rússia e Geórgia como sendo respectivamente as crises econômica e política dos EUA.

tas (tanto de mercado como religioso).

Como poderiam reversões tão dramáticas ocorrerem em apenas alguns poucos anos? O fato que isso aconteceu de forma semelhante a um raio em céu azul significa que se trata apenas de um fenômeno cíclico, com uma recessão econômica abrindo espaço para um comportamento político oportunista? Ou o golpe também tem características estruturais que estavam se desenvolvendo antes do fim da incipiente e anômala experiência social democrata-clientelista? Resumindo, quais são os principais determinantes e os desenvolvimentos que levaram às crises gêmeas e ao golpe no Brasil? Este ensaio é uma tentativa de dar uma resposta preliminar a estas questões e uma interpretação crítica dessas mudanças, com destaque para as prováveis causas estruturais e conjunturais por trás delas. A hipótese proposta é que essas rápidas mudanças econômicas e políticas, confluindo para uma ‘revolta das elites’, são melhor compreendidas como parte de uma tendência mais profunda de longo prazo. A tendência estrutural se refere à manutenção da riqueza, da renda e do poder político fortemente concentradas nas mãos da grande burguesia interna e oligárquica, compartilhadas de forma restrita apenas com os seus parceiros menores na burocracia dos três poderes do Estado, e logo sem aceitar quaisquer desafios democráticos longos e duradouros a esta concentração.

Por exemplo, enquanto a economia mundial vem se movendo ao longo de um padrão de aumento da concentração de renda e riqueza e de declínio da democracia, típicos do capitalismo neoliberal, o Brasil começou a seguir uma trajetória diferente na década de 2000, com redistribuição de renda e inclusão dos pobres e das demandas dos trabalhadores no orçamento público por meio de uma representação política restrita. Há porém uma forte tensão entre democracia e capitalismo no Brasil, assim como em qualquer outra sociedade burguesa (Wagner 2011, Houle 2008)⁴. Mas o Brasil experimentou uma breve anomalia em relação à capacidade deste último em prevalecer apenas levemente sobre a primeira. Assim, a tendência histórica do capitalismo brasileiro no sentido da concentração de renda e da riqueza e da consolidação da plutocracia foi brevemente interrompida nos anos 2000. Isto pode ser explicado, entre outros fatores, por aproximadamente um quarto de século de evolução política relativamente progressista e democrática fora das institu-

4 Usando um pressuposto convencional da escolha racional, Houle (2008, 41, tradução livre) afirma que “A desigualdade, no entanto, pode desestabilizar as democracias já estabelecidas. Isto porque, em democracias desiguais, a redistribuição é mais cara para as elites, que são, portanto, mais propensas a implementar golpes.” De fato, Houle! E como o capitalismo causa desigualdade, ele desestabiliza e inviabiliza democracias com mais frequência do que assumido pelos seus epígonos. Testemunha o movimento Ocupa Wall Street nos EUA.

ições burguesas formais existentes, em que a melhor organização dos trabalhadores e das classes médias intelectualmente sofisticadas conseguiram promover cada vez mais os seus interesses no interior do estado capitalista e participar de coalizões políticas vitoriosas. Ou seja, a tendência capitalista de concentração de riqueza e poder e de abolição democrática foi apenas brevemente revertida no Brasil no início do século XXI, e agora, com o golpe de Estado, o padrão de longo prazo está sendo retomado, com reformas profundas na tentativa de recuperar o tempo (e a renda) perdido e reposicionar o país ao longo do *zeitgeist* neoliberal mundial de concentração de renda e riqueza consolidação da plutonomia (Volscho 2015, Oxfam 2016, Foster e Holleman 2010).

Portanto, esta tendência não é algo exclusivo do Brasil, e a tese deste trabalho sobre o carácter distintivo da burguesia oligárquica brasileira poderia ser considerada exagerada e descabida. Ou seja, a adoção do neoliberalismo pleno para manter privilégios econômicos e a derrubada de um governo legítimo e eleito, de forma a minar a democracia e monopolizar o poder político, não é necessariamente singular. Seria mais uma característica capitalista persistente do que um traço típico brasileiro. O que é específico sobre o Brasil, contudo, é que essas forças, mesmo cada vez mais poderosas, foram neutralizadas por meio de um breve arranjo político que mudou a distribuição da riqueza e do poder político contra todas as possibilidades, isto é, dentro de instituições estruturadas para que esse tipo de arranjo não pudesse produzir os resultados obtidos. Assim, uma vez que não foi possível sustentar os fluxos esperados de riquezas e privilégios por um ciclo político mais longo, sob instituições destinadas para a manutenção desses fluxos, o arranjo estava condenado, e mesmo assim logrou produzir mudanças históricas consideráveis em um curto período de tempo. E parte do fracasso que permitiu a reação oligárquica foi justamente devido, em grande parte, não só à manutenção do sistema político exclusivista herdado do período da ditadura, mas também da decisão de não abandonar completamente as políticas econômicas neoliberais herdadas das reformas na década de 1990 para justamente concentrar renda e riqueza. O fato daqueles fluxos terem sido compartilhados por outras classes sociais, mesmo por um período curto e apenas de forma moderada, sugere que o pacto político era inaceitável e não poderia durar. Assim, a revolta oligárquica e neoliberal foi desproporcional em relação às mudanças socioeconômicas limitadas promovidas pelo acordo social democrata-clientelista.

Além disso, enquanto frações da burguesia brasileira apresentam características associadas ao capitalismo industrial, urbano e moderno, mas financeirizado, com uma predileção recente por políticas neoliberais de altas taxas de juros e impostos mais baixos sobre os seus rendimentos e riqueza,

uma outra fração poderosa ainda tem raízes aristocráticas que remontam à era pré-industrial, com medo da democracia e de regras universais. No entanto, ambas as frações têm em comum uma forte necessidade de drenar recursos estatais (na forma de pagamentos de juros, subsídios e isenções fiscais e crédito barato) e, portanto, contar com instituições e burocracias autoritárias para manter seus privilégios de classe e casta. Isto significa que a restauração neoliberal promovida pelo golpe se combina com características oligárquicas e autoritárias únicas e de longa duração no Brasil.

O que é interessante sobre as crises gêmeas, portanto, é a maneira que elas refletem, por um lado, esta característica de longo prazo, uma tendência oligárquica em direção a um parasitismo estatal e exclusividade política e logo autoritária de sua burguesia. E, por outro, ela acomoda e se ajusta à mudança das circunstâncias externas e internas sobre o desenvolvimento capitalista através, no período mais recente, da adoção de políticas neoliberais, que por sua vez transformam a maneira como a riqueza é produzida e mantida, bem como a apropriação dos fluxos de receitas do Estado, com um discurso moderno, mas práticas atrasadas de corrupção e clientelismo. Estas, contudo, reduzem o dinamismo econômico e a arrecadação de impostos e criam instabilidade econômica (Streek 2014), ao passo que a tendência oligárquica impõe maiores receitas fiscais provenientes dos trabalhadores e classes médias para sustentar os fluxos financeiros estatais para ele, reduzindo por necessidade qualquer viés democrático no sistema político.

É assim que o capitalismo brasileiro empurra as contradições que ele gera para frente, combinando-se com elementos da conjuntura para promover dinâmicas econômicas e políticas particulares. O Brasil vive, ao que parece, uma convergência de fatores estruturais e conjunturais, semelhante a qualquer outra crise capitalista, mas com elementos específicos do país e de sua burguesia oligárquica, em resposta à possibilidade de pequenas mudanças no equilíbrio do poder econômico e político que poderia tornar a sociedade brasileira mais justa e mais democrática, desafiando o atual dogma neoliberal global.

Este ensaio é uma tentativa de interpretar o que pode ser visto como crises gêmeas no Brasil, um exercício preliminar que requer mais pesquisas para validar ou rejeitar algumas (ou todas) de suas argumentações. Dada esta ressalva, o ensaio está organizado da seguinte forma. Após esta introdução, a segunda seção trata da ocorrência de crises econômicas no capitalismo, apontando também para realizações que são singulares em nações capitalistas menos desenvolvidos ou subdesenvolvidas. As crises políticas são apreciadas também. A terceira seção discute problemas econômicos e políticos da sociedade brasileira. Ela traz questões sobre as características, cíclicas e

estruturais, políticas e econômicas, e como eles se combinam para gerar as crises gêmeas atuais. A seção final conclui o ensaio.

Crises econômicas e políticas sob o capitalismo

O capitalismo tem sido notavelmente e previsivelmente instável desde suas origens no século XIV (Heller 2011). Depressões, recessões, e todos os diferentes tipos de perturbações cíclicas e estruturais têm assolado este sistema socioeconômico desde então, com características, extensão e profundidades diferentes. Isto significa que algumas crises são piores do que outras em termos da ruptura causada ou do período de tempo durante o qual se estende. No entanto, isso também significa que uma economia capitalista não pode permanecer mergulhada numa situação de crise para sempre. Economias capitalistas, eventualmente, se recuperam de suas crises, às vezes apresentando uma estrutura, infra e super, diferente da que antes da crise, principalmente em termos de concentração e centralização de capitais, às vezes com todas as características fundamentais intactas. No entanto, a natureza recorrente das crises também significa que as crises são generalizadas e inevitáveis, o que significa que o sistema está estruturalmente propenso a crises. A chegada da próxima crise é uma questão de tempo, embora ninguém saiba quanto tempo vai demorar para que isso aconteça.

Uma crise pode ser definida como uma perturbação de um padrão que é considerado normal em relação ao passado recente. Em uma economia capitalista, a crise é entendida como uma interrupção no crescimento da acumulação de capital e uma redução dos lucros em comparação com uma situação considerada típica, isto é, com acumulação ampliada e uma massa expandida de lucros apropriados pelos capitalistas. O problema aqui é que as crises são igualmente normais sob o capitalismo no longo prazo, porque a acumulação de capital é cíclica, e os lucros tendem a cair quando o capital se acumula de forma desequilibrada, com taxas muito rápidas, de tal forma que os salários sobem e exploração pode não seguir o mesmo caminho (Shaikh 1990, Heller 2011). As crises são características estruturais, mas revelam-se apenas como fenômenos cíclicos de forma discreta no tempo.

Excluindo o fetiche da Lei do Say, em que as vendas são realizadas automaticamente pela própria existência da produção de mercadorias, as crises são, na verdade, endogenamente criadas pelo próprio funcionamento da economia capitalista, dada a sua natureza de perseguir fins lucrativos e a falta de controle sobre o ambiente competitivo em que capitais disputam uns contra os outros e contra o trabalho, pelas quotas da massa de mais-valias

gerada. Mas após a crise efetuar o seu trabalho de se livrar de capitais menos rentáveis, a acumulação de capital e, portanto, a produção de mercadorias, e com ele os lucros, são retomados, até as próximas quebras de uma nova crise. Isto é, uma vez que as crises são frequentes, mas não permanentes, períodos de normalidade podem ser projetados como se fossem continuar para sempre, fazendo com que capitais (incluindo o crédito) sejam acumulados de modo mais rápido, as empresas introduzam inovações técnicas, muitas vezes com o apoio do financiamento e estímulos fiscais do governo, apenas para enfrentar um período de diminuição da rentabilidade e acumulação de excesso de capital e produção de mercadorias mais uma vez, mostrando a verdadeira normalidade do capitalismo.

Políticas macroeconômicas, principalmente fiscais e monetárias, têm sido usadas intencionalmente pelo menos desde a década de 1930 para evitar apenas as consequências das crises, mas não um grupo importante de sua causas⁵. No geral, é assumido pelos proponentes de tais políticas que a questão mais importante sobre as crises do capitalismo é a falta de demanda para absorver (realizar) o aumento da produção causada pela acumulação de capital. No entanto, o sub-consumo é apenas uma possível razão para a existência de crises. Como sugerido acima, outras explicações incluem os desequilíbrios setoriais entre a produção de bens de capital e de bens de consumo (bens de salário) (ou acumulação de capital em excesso), da compressão de lucros causada pelo aumento dos salários em meio a um aumento da concorrência intra-capitalista com redução das taxas de exploração, e uma queda da taxa de lucro (o leit motiv do capitalismo).

Marx suspeitava das crises por subconsumo explicado por baixos

5 Isso levou um dos mais importantes economistas ortodoxos do século XX, Paul Samuelson, a reivindicar na década de 1970 que o National Bureau of Economic Research (Escritório Nacional de Pesquisa Econômica), responsável por datar o ciclo de negócios nos Estados Unidos, tinha se tornado redundante, uma vez que os ciclos foram controlados com o aparecimento de políticas macroeconômicas de gerenciamento da demanda agregada. Robert Lucas Jr., outro economista ortodoxo, igualmente reivindicou em 2003, a partir de um ponto de vista liberal, que as depressões foram eliminadas pela boa gestão macroeconômica neoliberal, e, portanto, políticas intervencionistas orientadas para a prevenção de depressão se tornaram desnecessárias (e como corolários as políticas de amenização dos efeitos das crises). A pior crise econômica desde a Grande Depressão teve início apenas quatro anos mais tarde. Marx identificou esta tendência já no século XIX: “Nas crises do mercado mundial, as contradições e antagonismos de produção burguesa são revelados de forma gritante. Em vez de investigar a natureza dos elementos conflitantes que irrompem na catástrofe, os apologistas se contentam em negar a própria catástrofe e insistir, dada sua recorrência regular e periódica, que se a produção fosse realizada de acordo com os livros-texto [isto é, seguindo as leis da concorrência perfeita, M.M.], as crises nunca ocorreriam.” (Marx 1969, 500, itálicos adicionados). À época de Marx, a política econômica não existia. Mas as asserções de Samuelson e Lucas Jr. acima mostram que os economistas seguem acreditando na verdade revelada dos seus manuais.

salários, contudo. De acordo com ele, as crises são precedidas por uma melhoria nos padrões de vida dos trabalhadores, em função da acumulação ampliada do capital. Isso não quer dizer que as crises de subconsumo não possam ser causadas, por exemplo, pela falta de acumulação de capital constante (máquinas, equipamentos, edifícios e matérias-primas) e variável (trabalho) para absorver o excedente (lucro) gerado no período anterior (consumo aqui significando também “consumo” de capital constante e variável). É perfeitamente possível que políticas fiscal e monetária possam afetar o ritmo das crises, encurtando a sua duração e suavizando a queda na produção e nas vendas de mercadorias, mantendo a rentabilidade em níveis compatíveis com as expectativas dos capitalistas. Como discutido abaixo, este ensaio considera que tanto uma compressão dos lucros (ou uma queda da taxa de lucro) como o subconsumo podem explicar a tendência geral de acumulação de capital no Brasil, mas os aspectos políticos da acumulação de capital e austeridade fiscal também desempenharam um papel importante na redução da demanda agregada e da realização do menor valor nas mercadorias.

Em relação às economias capitalistas subdesenvolvidas especificamente, as crises têm sido igualmente persistentes. Por muitos anos as crises em sociedades menos desenvolvidas foram explicadas apelando-se para eventos externos, relacionados com a queda das receitas de exportação de produtos primários (na verdade equivalente a um subconsumo nos mercados estrangeiros), o calote em obrigações de dívida (na verdade equivalente a uma compressão de lucros, mas por um aumento nos pagamentos de juros que entram na distribuição do valor excedente), paradas abruptas nos fluxos de capital (interrupções no circuito internacional do capital monetário), colapso da taxa de câmbio (distúrbios monetários também associados ao circuito internacional do capital monetário) e da inflação (conflito distributivo), etc. Mas desde os anos 1970 a literatura enfatiza as fontes internas de perturbações, como a tese do capitalismo tardio de que o ciclo de acumulação de capital tem sido cada vez mais endógeno em muitos países que avançaram na industrialização (Tavares 1974, Melo 1975). Por óbvio, se considerarmos a economia mundial capitalista como uma unidade, não faz diferença distinguir entre as fontes externas e internas dos distúrbios. No entanto, apesar do processo de crescente integração econômica e financeira, principalmente sob o capitalismo neoliberal, o Estado nacional e suas políticas ainda são uma cunha importante entre a competição interna de capitais e a concorrência capitalista mundial. Isso garante o tratamento analítico separado realizado neste ensaio entre a dinâmica autóctone e a dinâmica externa para os países menos desenvolvidos, juntamente a uma distinção entre fenômenos políticos e econômicos.

E uma característica importante das economias capitalistas subdesenvolvidos é a falta de desenvolvimento tecnológico e os consequentes baixos

níveis de produtividade do trabalho, não obstante a sua histórica associação com multinacionais das economias capitalistas mais desenvolvidas. Esse atraso tecnológico gera estruturas econômicas frágeis, dependentes de mercados mundiais e das exportações de bens menos sofisticados, uma classe trabalhadora recebendo salários baixos e, portanto, sustentando níveis mais baixos de consumo. Os níveis reduzidos de acumulação de capital e de consumo criam um sistema financeiro interessado em financiamento de curto prazo, com predominância de atividades especulativas, sem interesse em fornecer capital-dinheiro para a acumulação de capital a longo prazo e inovação. Todas essas características contribuem para que o capitalismo subdesenvolvido seja mais propenso a crises do que o capitalismo avançado.

Além disso, como Furtado (2002) argumentou, a burguesia nessas sociedades emula os padrões de consumo da burguesia no centro, com um estilo de vida luxuoso caracterizado por compras de bens de luxo no exterior, em vez de acumular capitais produtivos. Isto é, a burguesia subdesenvolvida é essencialmente compradora. Então, o subconsumo por meio de gastos domésticos insuficientes com bens de capital e a dependência das exportações de matérias-primas, que pode conduzir ao subconsumo externo, parece ser de fato uma importante fonte de crise na periferia, no último caso com a correspondente fragilidade financeira no balanço de pagamentos, que pode refletir também problemas de acumulação no exterior. Mas, enquanto economias capitalistas, embora subdesenvolvidas, são propensas a todos, menos um, tipos de crises típicas, incluindo a compressão de lucros e quedas nas taxas de lucro. Apenas a sobre-acumulação de capital dificilmente é uma fonte de crise na periferia devido ao fato de que a burguesia compradora atrasada não acumula o suficiente sem o apoio contínuo do Estado (e, em alguns casos, como no Brasil, mesmo com suporte estatal) ou sem articulações com os capitais internacionais.

Dado o papel central desempenhado pelo Estado no capitalismo, e a necessidade de coordenação política organizada do Estado-nação, a fim de que a economia possa funcionar adequadamente, crises políticas podem ter enormes consequências sociais e econômicas, não estando confinadas à esfera política dos partidos e de seus líderes ou ao funcionamento do aparelho de Estado. Se se considera que a política é também política de classes e política de frações de classes, os sistemas políticos são, assim como a economia, propensos à instabilidade, à medida que diferentes classes e frações lutam para ganhar o controle do aparelho do estado para implementar seu programa político, a fim de promover seus interesses em relação aos fluxos de recursos do e para o Estado. Coalizões são formadas e destruídas, em períodos mais curtos ou mais longos, com base no poder de cada fração e sua hegemonia no bloco de poder (Gramsci 1971); alianças políticas são refeitas e ajustadas ao

surgimento de novos poderes que conduzem ao colapso dos velhos poderes, ou ainda se novos poderes são fracos e os velhos poderes resilientes, cabendo uma conciliação.

Nas democracias capitalistas modernas, porém, as classes e frações têm acesso às políticas estatais de gastos, tributação, empréstimos e regulação, por meio de partidos políticos concorrentes para cargos burocráticos e governamentais em eleições supostamente livres, mas não podem modificar a própria estrutura do Estado capitalista. As instituições legais são concebidas para manter conflitos políticos longe das estruturas estatais capitalistas, de modo que a relação capital em si nunca é desafiada, apenas as diferentes formas com que políticas são implementadas para permitir a manutenção da dominação de classe. O sistema político-jurídico é estruturado de tal forma que a acumulação de capital e a concentração de renda e riqueza não devam ser afetadas ou desafiadas por conflitos políticos, não importa quão fundamental sejam. Isso se reflete em todos os esforços permanentes de apresentar questões econômicas como “técnicas”, “científicas” e “neutras” e as disputas políticas e seus resultados como “não sérias”, “intrusivas” ou “intervencionistas”. No entanto, a política e os conflitos afetam a distribuição de poder e, logo, as classes e frações que se beneficiam da concentração da renda e riqueza em diferentes momentos no tempo.

Da mesma forma, com o dinheiro e a riqueza desempenhando um papel significativo na política, o adjetivo “livre”, quando associado a eleições, deve ser qualificado. Lênin defendia que a maneira mais rápida para destruir uma economia capitalista é comprometer o seu dinheiro. As experiências capitalistas nos séculos XIX e XX confirmam a máxima de Lenin e adicionam um novo recurso do dinheiro: este representa também a maneira mais rápida de destruir a soberania popular e a importância das eleições (uma verdadeira democracia é portanto, outra coisa). O dinheiro pode destruir o sufrágio comprando os políticos (que estão à venda no atacado - campanhas políticas - e no varejo - suborno). O dinheiro também pode destruir o sufrágio ao não comprar capital variável e constante e boicotando governos eleitos por greves de investimento, como aconteceu no Brasil.

O sistema político tende a ser, em geral, manipulado em favor dos interesses dos ricos e poderosos, interesses esses que atendem às frações bem posicionadas na luta para a manter a renda e a riqueza concentradas, algo típico do capitalismo, geralmente aqueles interesses já em representados nas estruturas de poder. As eleições não são necessariamente manipuladas em termos de resultados, isto é, qual partido político ou coligação é permitido ganhar, apesar de os capitalistas colocarem uma quantidade substancial de dinheiro nas campanhas de seus aliados mais próximos e leais, mas prin-

principalmente em termos de políticas que são aceitáveis (e que são elevadas ao status de tecno-científicas) e as políticas que não são aceitáveis (intervencionistas ou populistas) pelo bloco hegemônico existente de ricos e poderosos em um determinado ponto na evolução do capitalismo⁶. Um partido ou uma coligação podem ser contestados por várias razões, dentro das regras legítimas e legais de competição eleitoral, incluindo os acordos para acabar com as crises existentes ou em formação. Quando coalizões de interesses do poder econômico não podem ter os seus interesses totalmente representados pelo funcionamento normal do sistema político, porque outras frações ou classes poderosas estão competindo para o mesmo fim, com recursos semelhantes ou coligações politicamente mais viáveis nos marcos da legalidade burguesa, em geral, o primeiro pode obter o poder por meio da força, incluindo golpes de Estado militares ou parlamentares. A razão seria ou um desacordo fundamental sobre a distribuição do excedente que não pode ser resolvido por meio de disputas políticas normais, ou então uma aliança exaurida que não funciona mais para os partidos e políticos aliados e os seus mandatários poderosos existentes. É claro, a instabilidade contempla também a baixa política da traição, corrupção, ânsia indomável pelo poder, a frustração com derrotas políticas, e assim por diante, em sua capacidade de desestabilizar os sistemas políticos.

As políticas econômicas, como o nome sugere, são a política da economia, bem como a economia da política, e são utilizadas regularmente para evitar que as economias capitalistas acelerem a sua tendência natural para a crise de subconsumo ou de queda na taxa de lucro, ou ainda quando tendências econômicas, principalmente a lucratividade, esperadas não são cumpridas.

6 O ex-presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, se queixou do poder do dinheiro de vetar programas políticos progressistas durante sua campanha à reeleição. De acordo com Woodward (2005, 73, tradução livre), quando lhe foi dito que a finança não aceitaria um programa político mais progressista, Clinton respondeu à sua equipe econômica "Vocês querem me dizer que o sucesso do programa e da minha re-eleição depende da Reserva Federal e de um grupo de especuladores de merda?" Ao contrário de Clinton, o Presidente de Portugal Cavaco e Silva se sente bastante confortável em ser uma marionete dos interesses financeiros. Ele se dirigiu à nação rejeitando a possibilidade de abandonar as políticas pró-austeridade quando a maioria das forças políticas contra a austeridade venceu as eleições parlamentares em 2014: "Este é o pior momento de uma mudança radical para os fundamentos da nossa democracia. Depois de termos realizado um programa oneroso de assistência financeira, o que implica sacrifícios pesados, é meu dever, dentro das minhas competências constitucionais, fazer todo o possível para evitar falsos sinais que estão sendo enviados às instituições financeiras, investidores e mercados" (Evans-Pritchard 2015, tradução livre). Ao confirmar os verdadeiros donos do poder, ele tornou a Constituição Portuguesa letra morta. É claro que os fundamentos da democracia em Portugal, na sua opinião, estão voltados para acomodar as vontades do setor financeiro contra a vasta maioria da população. Esta não é portanto uma democracia livre, por qualquer definição, mas uma ditadura dos mercados financeiros.

Considerando a instabilidade do capitalismo e como as políticas econômicas podem amenizá-la, a ocorrência de uma desaceleração cíclica ou recessão, embora recorrente e, portanto, não surpreendente sob o capitalismo, levanta a questão: Por que ocorre exatamente naquele momento e não em outro? Não há resposta nem maneira de prever quando as crises irrompem no capitalismo. Do ponto de vista da política econômica, a questão é se ou não as crises podem acontecer no capitalismo, independentemente das políticas escolhidas pelo Estado e pelos gestores das políticas econômicas para evitá-las. Se elas podem, isto significa que o foco não deve estar exclusivamente nos erros das políticas econômicas. Se elas não podem, a instabilidade do capitalismo pode ser explicada exclusivamente pelas escolhas políticas do comitê executivo da burguesia⁷.

Voltando à questão do poder político, a política em uma sociedade capitalista, assim, e por meio de atribuições hierárquicas de poder a nível nacional, é principalmente sobre a gestão dos conflitos políticos entre capital e trabalho, e entre frações do capital em termos da extração e distribuição de excedentes. Quando a acumulação de capital e a produção de mercadorias e sua distribuição na forma de lucros declina, ou seja, quando um período de instabilidade econômica se forma, o sistema político é chamado para re-equilibrar a distribuição do excedente em favor do capital e das frações mais dinâmicas naquele ciclo, de modo que a acumulação pode ser retomada no ritmo anterior ou mesmo ampliada. É necessário para o capital derrotar politicamente o trabalho, se a oposição política daqueles é resistente devido às instituições democráticas conquistados pelas lutas sociais anteriores. Às vezes mesmo a burocracia estatal pode ganhar autonomia da luta de classes e compartilhar uma grande fração do excedente com a burguesia. Quando uma crise de acumulação acontece sob tais condições, uma guerra econômica contra o governo e contra as fontes institucionais de autonomia, mas não contra o Estado burguês como um todo, pode ser necessária.

Além disso, nos países subdesenvolvidos a importância política indevida de frações de capitais ligados à produção voltada para a exportação no setor primário e da falta de democracia substantiva geralmente resulta na formação de oligarquias (Stephens et al. 1992). Mesmo a modernização ocorrida pelo desenvolvimento capitalista pode não eliminar completamente essa característica em países subdesenvolvidos. Na verdade, capitalismo e oligarquia se combinam de muitas maneiras diferentes, com oligarcas mantendo posições políticas e de controle da mídia, e ao mesmo tempo promovem os

7 Gilens e Page (2014) mostram estatisticamente que a tese marxista instrumentalista do comitê executivo, associada com o trabalho de Ralph Miliband, é correta para interpretar o sistema político nos Estados Unidos, por exemplo.

interesses econômicos das diferentes frações capitalistas, não raro por meio de suborno. Além disso, mesmo nos países capitalistas avançados o recente aumento do poder oligárquico das finanças, em oposição à característica de longa duração das nações subdesenvolvidas, é generalizada (Reich 2015, Johnson 2009)⁸.

Assim, instituições verdadeiramente democráticas representam uma ameaça para esses poderes dominantes e devem ser evitadas. Apenas pequenas concessões podem feitas para garantir alguma legitimidade ao Estado capitalista e suas políticas de classe, de forma que os programas políticos associados a resultados eleitorais, nunca os partidos políticos responsáveis pela sua aplicação, sejam sempre considerados dentro dos limites ‘tecnicamente’ aceitáveis. Se eles não são, uma crise política deve ser forjada, e na medida em que ela se desenvolve e atinge proporções preocupantes, a oligarquia derrotada destrona as forças vencedoras do controle político do Estado ao derrubar completamente as reduzidas instituições democráticas. Por exemplo, nas economias capitalistas modernas, crises políticas poderiam ser um resultado necessário da resistência de governos ao neoliberalismo (medidas “técnicas”, vistas como o único programa aceitável para gerar crescimento e estabilidade), quando essa resistência coloca a acumulação de capital em perigo. Isto é, coalizões de forças neoliberais nem sempre conseguem ganhar as eleições quando os trabalhadores são conscientemente bem organizados, mesmo com campanhas muito caras e controle das informações pela mídia. O neoliberalismo geralmente exige uma doutrina de choque para ser implementado (Klein 2007), e quando tal crise não acontece pelas próprias contradições neoliberais, uma crise artificial, sob a forma de uma crise política, deve ser gerada. Mas a oligarquia neoliberal moderna, até o momento, tem evitado o uso da violência, a menos que estritamente necessária. Esta pode ser usada em nações estrangeiras para apoiar oligarquias fracas, mas não é mais tão generalizada como costumava ser no passado. A classe dominante capitalista prefere, para derrubar governos progressistas (e aqueles às vezes até mesmo nem tão progressistas) que adotam políticas “intrusivas”, empregar seu próprio Estado capitalista e suas instituições político-jurídicas, isto é, criando uma situação de instabilidade política em que leis e instituições parecem não funcionar corretamente sob a orientação do poder executivo no comando político do aparelho estatal. As instituições burguesas deixam de ser universalmente válidas (abrindo mão da necessidade de legitimidade) e são empregadas de forma arbitrária, baseadas em verdadeiros interesses de class-

8 Curiosamente, Johnson (2009) também se refere a um golpe de Estado silencioso nos EUA por uma oligarquia financeira. O adjetivo silencioso implica uma ruptura democrática não traumática.

es (mostrando sua verdadeira natureza) quando a acumulação e os lucros são, realmente, ou apenas percebidos, como seriamente ameaçados.

Características cíclicas e estruturais das crises gêmeas brasileiras

Como argumentado acima, as crises são inerentes ao capitalismo. Mas os distúrbios são apenas o resultado de diferentes movimentos socioeconômicos, culturais e políticos em jogo. As crises podem, assim, ser consideradas como o resultado de um processo complexo, e que existirá enquanto os determinantes do processo continuem. Eventualmente esses movimentos cessam ou se anulam temporariamente, criando um período de estabilidade. Dessa forma, é importante identificar os determinantes e as formas que moldam o processo e, portanto, o resultado na forma de crises. As crises econômicas podem levar a crises políticas, e vice-versa. Isto ocorre porque a acumulação contínua de capital exige apoio político na forma de leis, contratos, controle do Estado sobre os trabalhadores e suas instituições de classe, e políticas econômicas “adequadas” (que podem ser oportunistamente “técnicas” ou “intrusivas” de acordo com o contexto), ao passo que a política e a política de classes dependem da capacidade de acumulação em gerar fundos fiscais para apoiar o sistema político e todo o aparelho de Estado capitalista. No entanto, é muito difícil distinguir o ponto de partida de forma a determinar a sua sequência temporal de causalidade e influência mútua. Ou seja, é difícil separá-los depois que estão ocorrendo e em alta intensidade. Mas este trabalho separa as duas forças que levaram às crises gêmeas no Brasil, e também assume uma separação temporal entre fatores cíclicos (curto prazo) e estruturais (a médio e longo prazo, próximo e distante), sublinhando as prováveis características políticas e econômicas conjunturais por um lado e as características estruturais, por outro.

Características de curto prazo (ou cíclicas) das crises gêmeas

O capitalismo brasileiro apresentou um período incomum de relativa estabilidade política e expansão econômica de 2004 a 2011. Como Minsky argumenta, no entanto, a estabilidade gera instabilidade, e o capitalismo não pode existir sem crises. Cada período de expansão deve, por necessidade, ter um fim na forma de uma crise. E a situação favorável para o capital doméstico mudou consideravelmente desde 2012, estando o Brasil atualmente em uma situação de profundo turbilhão econômico e político. Em relação à conjun-

tura econômica, a produção global de mercadorias perdeu força, com estagnação em 2014 e queda profunda em 2015. O governo federal entrou nesse momento em um período de políticas econômicas paradoxais, combinando as políticas contracionistas neoliberais já em curso (tais como a manutenção de altas taxas de juros e superávits primários) simultaneamente com políticas anti-cíclicas adotadas para evitar uma elevação nas taxas de desemprego, principalmente por meio de subsídios e crédito barato para os capitalistas industriais (Serrano e Summa 2015).

Como consequência desta contradição, os resultados em termos de retomada da acumulação de capital foram pobres. Mais importante, os capitalistas brasileiros decidiram agir politicamente e provocaram uma greve de investimentos (Rugitsky 2015). As tendências de subconsumo ganharam força. As taxas de desemprego mantiveram-se relativamente baixas em 2014 (ajudando na reeleição de Dilma Rousseff) e 2015, mas têm aumentado recentemente, atingindo níveis acima de 10% em 2016, mesmo após o golpe, o que só havia acontecido dos anos de neoliberalismo irrestrito dos anos 1990. A desigualdade parou de cair, mas ainda não voltou aos níveis dos anos 1980 e 1990. Um aumento nos preços domésticos no final de 2015, devido entre outros à correção dos preços administrados de energia e uma forte depreciação da moeda, com especulação do capital financeiro, fez com que a taxa de inflação quebrasse o limite superior do regime de inflação pela primeira vez desde que o neoliberalismo irrestrito foi abandonado no início da década de 2000. Os déficits em conta corrente aumentaram, com um declínio acentuado das exportações (subconsumo externo), embora a depreciação tenda a reverter esta tendência em 2016. O investimento direto estrangeiro permaneceu elevado no último lustro, não diminuindo significativamente ao longo da crise. Mas uma grande parte é composto de empréstimos inter-companhias para lucrar com as estruturalmente altas taxas de juros no Brasil (Marques e Nakatani 2015). Superávits primários exigidos pela manutenção do tripé neoliberal se transformaram em déficits devido à recessão, contribuindo em primeiro lugar para evitar uma recessão ainda mais profunda (dados os estabilizadores automáticos da política fiscal). Mas uma tentativa de implementação de medidas mais profundas de austeridade fiscal, lideradas pelos ministros Joaquim Levy e Nelson Barbosa em 2015, contribuíram, junto com a greve de investimentos, para transformar a recessão ou semi-estagnação em uma recessão completa e profunda.

Os problemas fiscais têm sido apresentadas por analistas conservadores como a fonte mais importante de problemas econômicos e políticos por trás da crise, com o governo escondendo a situação orçamentária real por meio de artifícios contábeis em 2014, e logo merecedor de cassação exclusiva-

mente por esse motivo (porque afetou os resultados eleitorais). Mas poderia a contabilidade criativa, amplamente difundida também no setor privado⁹ numa economia capitalista, mas não menos aceitável por isso, causar uma grave crise, como o Brasil está enfrentando? A resposta inicial é “não”. Seria necessário um exercício quantitativo para fornecer uma resposta mais precisa, mas é pouco provável, uma vez que as transferências de curto prazo usando os bancos públicos e adiamentos de pagamento da dívida sustentou gastos adicionais na economia em um ano de fraca atividade econômica. De qualquer forma, esse aumento de gastos e transferências não cobertos por receitas não parece ser relativamente grande, por qualquer medida razoável, para reverter as expectativas capitalistas, pelo contrário (déficits tendem a aumentar os lucros, em geral). E a greve de investimentos, como mostrado abaixo, começou em 2013. É claro que, em retrospectiva, é possível argumentar que uma política específica não funcionou apenas olhando para os resultados, sem fazer qualquer esforço para estabelecer conexões mais precisas entre causas e efeitos.

De fato, como argumentado na seção anterior, em uma economia capitalista, a política macroeconômica pode ter impactos não negligenciáveis sobre a acumulação de capital, a produção de mercadorias, os conflitos distributivos pelo excedente econômico, a concorrência internacional, o crescimento do crédito e assim por diante. Mas a decisão crucial quanto ao padrão de acumulação e de produção em uma economia capitalista pertence principalmente à classe capitalista em suas estratégias de expansão da riqueza. Uma vez que a decisão fracasse, a economia se deparará com o peso de uma crise, que pode ser amenizada, mas não eliminada, pela política macroeconômica. Isto é, as políticas de estabilização podem atenuar ou agravar o movimento inicial, mas não eliminá-lo completamente. Caso contrário, o Estado teria o controle total sobre a economia *a la* Samuelson ou Lucas Jr, e este definitivamente não parece ser o caso historicamente. No plano da aparência, o que se tem é uma decisão política do governo, uma decisão política dos capitalistas e uma crise, não necessariamente nesta ordem. O que os economistas neoliberais fazem é impor sempre uma sequência de eventos sugerindo que os “erros” de política do governo, independentemente de os mesmos serem significativos ou não, e negando qualquer papel político às ações econômicas dos capitalistas, estão

9 Para mencionar um exemplo recente no Brasil, evitando assim referências ao escândalo da taxa Libor, um dos líderes dos meios de comunicação da plutocracia golpista, o jornal (sic) Folha de São Paulo, manipulou os números de uma pesquisa de seu próprio instituto de estatística, o suspeito Datafolha – que muitas vezes não consegue prever corretamente muitos resultados das eleições no Brasil, mesmo dentro da margem de erro – a fim de reforçar a situação do novo presidente apoiador e conspirador do golpe para derrubar Dilma Rousseff (Greenwald e Dau 2016).

na origem de toda e qualquer crise capitalista.

Estes analistas conservadores (ou neoliberais) são como profetas dos fatos do passado: a política econômica “intrusiva” deu errado porque houve uma crise. Ou seja, as crises resultam exclusivamente da gestão do governo. Tem sido, argumentam eles, sempre assim. A Grande Depressão foi causada por má gestão da política monetária (Friedman). A Grande Recessão foi causada por subsídios para financiar a propriedade de imóveis e pela regulamentação para forçar os bancos a fazerem empréstimos ruins para os mutuários pobres. Neste ponto de vista, se as políticas econômicas fossem sólidas (corretas, isto é, neutras e científicas), não haveria crises. Esta é a síndrome de Samuelson-Lucas: os ciclos de negócios foram eliminados, dada a condição de que os governos persigam as políticas “corretas” (sintonia fina da demanda agregada no primeiro caso, sem fazer nada no segundo)¹⁰.

Houve erros de política no Brasil? Sem dúvida. A enorme quantidade de subsídios para a burguesia brasileira (ver abaixo) é provavelmente o mais importante deles. Como a acumulação de capital não foi retomada em função da greve de investimentos, o Estado não poderia recuperar, na forma de receitas fiscais, o dinheiro doado aos capitalistas. O que houve foi um desequilíbrio fiscal maior, já grande devido ao pagamento de juros aos rentistas e a todas as classes capitalistas com fundos líquidos. Assim, a burguesia brasileira esvaziou primeiro os cofres do Tesouro público. E agora, por meio de um golpe de Estado parlamentar apoiada por todos os grupos oligárquicos da burguesia industrial, grupos de mídia – em sua cruzada perpétua de propaganda anti-trabalho -, rentistas, financistas e o agronegócio, e fanáticos religiosos conservadores, lançaram um programa neoliberal com uma reforma trabalhista para esvaziar também os bolsos da classe trabalhadora.

Os fluxos crescentes de crédito doméstico foram interrompidos em 2015. A política monetária foi apertada a partir de 2013 como parte da característica neoliberal estrutural de, em caso de dúvida, eleve ainda mais a taxa de

10 Ver nota 2 acima. Na verdade, esta é uma desculpa para a instabilidade capitalista. Economistas ortodoxos sempre têm mais desculpas do que modelos, tornando possível não repetir a mesma desculpa duas vezes (Rodrik 2005). A síndrome de Samuelson-Lucas reflete essa visão. Analistas conservadores (neoliberais) argumentam que “nós” (os economistas inteligentes e sábios) aprenderam há muito tempo como prevenir crises, mas “eles” (os políticos e burocratas, aconselhados por economistas “pouco inteligentes”) não têm seguido as regras reconhecidas certas, provavelmente entregues por um ser superior que habita o Paraíso na forma de uma tábua de leis naturais transcritas nos manuais - não é uma coincidência que N. Gregor Mankiw, o sumo sacerdote da ortodoxia, tem dez mandamentos princípios em seu livro - sobre as leis econômicas do universo absolutamente corretas e sem falhas que devem embasar a decisão (sempre técnica) de política econômica. Assim, a repetição dos mesmos erros do passado se deve exclusivamente aos governos populistas teimosos e seus economistas que não enxergam as leis definitivas e naturais do universo econômico.

juros. As taxas de juros foram elevadas em um movimento contrário ao que estava acontecendo no mundo, uma vez que a maioria dos bancos centrais tinham fixado suas taxas de juro em patamares muito baixos. No entanto, as taxas de juros são tão absurdamente altas no Brasil, que não está claro se as mudanças incrementais implementadas poderiam causar qualquer alteração substancial na despesa financiada por crédito. Parece que esta ação poderia ter um impacto do ponto de vista da distribuição de renda, com o aumento das transferências de trabalhadores e capitalistas industriais aos rentistas (e muitos capitalistas industriais no Brasil são rentistas: a greve de investimento causou uma grande disponibilidade de dinheiro para ser acumulado na forma de ativos financeiros), causando uma redução nos gastos de consumo e investimento (sub-consumo) e um aumento da riqueza financeira que permite a absorção dessas transferências de renda.

A política monetária, a este respeito, é mais uma característica estrutural do capitalismo brasileiro na era da financeirização neoliberal e tem muito pouca responsabilidade para a grande inversão que levou à crise econômica que conforma as crises gêmeas. No entanto, quando a presidente Dilma Rousseff tentou contribuir para as políticas monetárias mais suaves em 2012, reduzindo as taxas de juros cobradas pelos bancos públicos, sendo seguida brevemente pelo Banco Central em suas decisões sobre a taxa da política monetária, houve uma reação política e financeira dos rentistas, bem como histórias sobre o Armageddon e o apocalipse que se seguiria. A redução das taxas de juros levaria a uma tempestade perfeita para a acumulação de capital e de riqueza e da concentração de renda nas mãos da burguesia, e logo não poderia ser permitida. Ou seja, a Presidenta Rousseff tentou resolver o que parecia ser o nó Gordio do capitalismo financeirizado brasileiro, e supostamente o grande constrangimento estrutural para o crescimento econômico sustentado e uma melhor distribuição de renda desde a adoção do programa neoliberal irrestrito: as maiores taxas reais de juros do mundo. No entanto, o ganho financeiro fornecido por transferências fiscais e de salários e lucros foi talvez a questão mais importante a unificar a burguesia no Brasil, e é provável que tenha, junto com a pressão sobre os lucros reais, apressado a revolta oligárquica neoliberal, com uma greve de investimentos acelerando a desaceleração cíclica regular. A política de altas taxas de juros tinha de ser retomada a qualquer custo. A Presidenta voltou atrás, mas não tinha mais o apoio da oligarquia.

Além disso, ao não abandonar totalmente as políticas estruturais de austeridade fiscal em meio a uma recessão e um mercado mundial encolhendo, aprofundou as condições para uma grande e continuada crise. O estímulo fiscal foi implementado pela primeira vez em 2014, mas não por meio de au-

mento de gastos e investimentos do governo, contando apenas com medidas de alívio tributário para os capitalistas industriais. O desemprego permaneceu baixo por um longo tempo após o início da crise. Mas o investimento não seguiu a trajetória esperada, a recessão se aprofundou, e a aliança política se dilacerou, ou seja, a pausa social-democrata tinha acabado. Turbulência econômica gera turbulência política.

Claro que, com baixas taxas de desemprego, a presidente Dilma Rousseff foi reeleita em 2014, mas por uma margem estreita, não obstante a situação econômica relativamente preocupante, com o início da fase descendente do ciclo de acumulação e o impulso de uma greve de investimentos em 2013. Havia agora uma oposição aberta da burguesia industrial, do agrogonégio que abriga os oligarcas mais atrasados, e do setor financeiro “candidato” a moderno. A mídia corporativa intensificou seus contínuos ataques, reivindicando um golpe parlamentar ou militar. As manifestações massivas de rua de 2013, contra a Copa do Mundo e em favor da melhoria dos serviços públicos, abalou os pilares do sistema político corrupto (Castro et al. 2014). Depois disso, em sua maioria pessoas brancas da classe média alta, os eleitores conservadores derrotados quatro vezes consecutivas nas eleições presidenciais, financiados pelas frações oligárquicas corruptas, começaram novas manifestações de rua, pela primeira vez desde o golpe militar-empresarial de 1964, por vezes exigindo mesmo um novo golpe empresarial-militar. Juntamente com uma atividade econômica em declínio, a popularidade da presidente Dilma Rousseff caiu rapidamente. A restauração oligárquica estava pronta para entrar em cena novamente e pôr fim à instabilidade política que ela mesma alimentou em primeiro lugar. A burguesia em quase sua totalidade apoiou o golpe, como fez muitas vezes antes, incluindo o financiamento do golpe de 1964. E o velho programa econômico neoliberal fracassado não precisava mais aguardar seu retorno, programa esse que se pensa ser a resposta para os problemas econômicos estruturais que ele mesmo criou em primeiro lugar.

As eleições para a Câmara dos Representantes e do Senado foi financiada por corporações e cada vez mais influenciado por líderes religiosos fundamentalistas. Como consequência, uma coalizão de conservadores, neoliberais e neo-fascistas assumiu a maior parte do poder legislativo, criando as condições para derrotar qualquer esperança de um governo social-democrata e restaurar a hegemonia oligarca por um golpe parlamentar em 2016. A oposição dentro dos aparatos estatais tornou-se mais forte, com frações do sistema judicial e da polícia federal agindo para explodir a coligação liderada pelo partido dos trabalhadores por meio de investigações feitas sob encomenda e direcionadas, e com o uso ilegal de medidas coercivas. Houve um grande revés para o governo quando o parceiro político clientelista mais importante

abandonou a aliança que reelegeu a presidenta Rousseff. Muitas tentativas foram feitas pela oligarquia para reverter os resultados das eleições, incluindo uma recontagem dos votos, e muitos mandados aos tribunais para anular os resultados, porque as empresas de construção envolvidas em escândalos de corrupção, principalmente relacionadas com a companhia estatal de petróleo, a Petrobras, contribuíram para o fundo eleitoral do partido dos trabalhadores, não obstante o fato de que as mesmas empresas contribuíram ainda mais para a coligação derrotada de oligarcas neoliberais golpistas. Estes são os elementos políticos da oligarquia (e da classe média alta) se revoltando contra o governo, que melhorou as condições de vida dos pobres e os trabalhadores (um pecado não mortal), e tentou forçar uma redução nas taxas de juros (que merece a pena de morte).

Sem dúvidas, há também questões geopolíticas envolvidas. Como sempre acontece, o papel dos Estados Unidos no golpe não será revelado até que as condições estejam maduras para não causar um grande revés político. Muitos analistas como Mark Weisbrot (2016a, 2016b, 2016c) e Peter Koenig (2016) apontam para a existência de um golpe de Estado e também para o papel dos Estados Unidos. O Brazilianista James N. Green escreveu uma carta para o representante dos Estados Unidos na Organização dos Estados Americanos denunciando o golpe e os erros de apoiá-lo novamente, como em 1964. Não pode ser uma simples coincidência que o Brasil teve durante o período que antecedeu ao golpe a mesma embaixadora norte-americana que serviu na Embaixada de os EUA no Paraguai, quando outro golpe parlamentar teve lugar: Liliana Ayalde. Não é uma coincidência que as investigações da Petrobras, com um potencial significativo para proporcionar um grande golpe em parte do sistema político corrupto no Brasil, tornou-se um instrumento de vingança política contra o partido dos trabalhadores. A Petrobras foi alvo da empresa de espionagem NSA e será privatizada a empresas estrangeiras, muito provavelmente companhias petrolíferas dos EUA. Por outro lado, é evidente que a burguesia brasileira não tem as habilidades cognitivas para desenvolver tal conspiração contra a democracia por conta própria. Assim como o golpe corporativo-militar de 1964, o golpe parlamentar no Brasil agrada o Departamento de Estado dos EUA e sua política externa. O papel subordinado que a burguesia brasileira e seus parceiros na burocracia do Estado estão dispostos a assumir nos assuntos regionais e mundiais, algo que mudou durante o governo liderado pelo partido dos trabalhadores em troca de manter parte da riqueza produzida e extraída no mercado interno, evita qualquer política de autonomia frente às forças imperialistas.

Assim, pelo lado econômico houve uma desaceleração cíclica normal e esperada, não surpreendente depois de um período relativamente longo de

expansão (para os padrões brasileiros após a década de 1980), uma vez que uma perda de dinamismo é o que deve seguir a um boom no capitalismo. No entanto, sob pressão dos interesses financeiros para a adoção de políticas fiscais ainda mais austeras, o governo decidiu tentar ampliar os cortes nos gastos do governo federal, principalmente de investimentos e transferências para a proteção social. Ao mesmo tempo, a greve de investimentos pelos grandes capitalistas industriais contribuiu para o colapso econômico. A greve pode ser entendida como uma decisão de conjuntura para influenciar os resultados das eleições de 2014, ao longo das linhas sugeridas por Michal Kalecki em 1943 sobre os aspectos políticos do pleno emprego. Quando a greve não conseguiu atingir seus objetivos políticos, não poderia ser revertida com tanta facilidade, dados os efeitos multiplicadores e aceleradores. Além disso, em 2014 a investigação dos escândalos de corrupção afetou os investimentos da Petrobras, uma importante fonte de acumulação de capital no Brasil, juntamente com o setor da construção civil, outro importante setor capitalista com algum mínimo desenvolvimento tecnológico autóctone. Isto levou a uma redução significativa da demanda efetiva e contribuiu para provocar uma recessão profunda por meio de sub-consumo.

Portanto, o Brasil vem atravessando uma grande convergência de uma crise econômica em que o movimento cíclico esperado foi transformada em um colapso por meio de uma greve de acumulação e uma tentativa de política de austeridade ainda mais profunda pelo governo. A oligarquia brasileira estava pronta para tirar proveito e restaurar seu poder político, causando uma crise política dentro da Câmara dos Deputados, e tornando visível a parcialidade do sistema judicial, que legitimou práticas ilegais da força-tarefa da operação anti-partido dos trabalhadores lava-jato. Com a atividade econômica em declínio, a oligarquia poderia também facilmente manipular a classe média conservadora e neo-fascista através da mídia defensora do golpe, que promoveu um ataque intensivo 24 horas por dia sobre o partido dos trabalhadores, criando um impulso para o recuo da já restrita democracia. A crise econômica alimenta a instabilidade política, que volta ao circuito e aprofunda os problemas econômicos.

O golpe parlamentar de Estado de 2016 é assim o coroamento da revolta política dos oligarcas neoliberais, até então subsumidos no acordo social-democrata, mas não completamente derrotados. O golpe foi visto como uma solução para o mal-estar econômico de curto prazo, reduzindo a incerteza política associada a uma coalizão que inclui representantes dos trabalhadores e dos pobres. No entanto, o programa econômico desta fração da oligarquia é o neoliberal irrestrito, que não conseguiu restaurar o crescimento econômico na década de 1990, mas que é visto como um amálgama para todas as frações

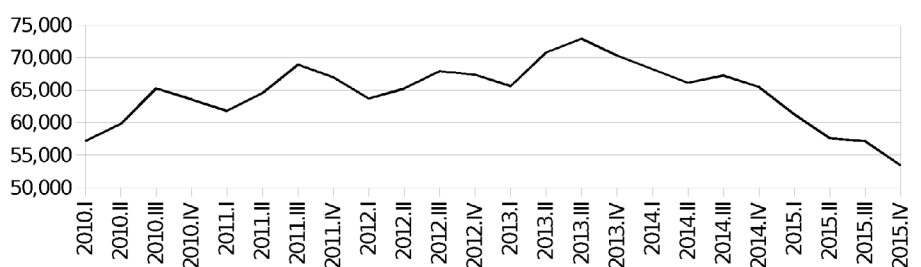
da burguesia e da classe média neo-fascista contra o partido dos trabalhadores e da esquerda em geral. Isto significa que este programa econômico não pode restaurar o crescimento econômico sustentado, ou mesmo reverter a atual recessão nos próximos anos. Mas seu objetivo é apenas concentrar renda e riqueza, com um declínio da participação dos salários na renda nacional, como era antes do intervalo social-democrata.

Determinantes econômicos na transição de médio prazo das crises gêmeas

A análise da rápida confluência de processos políticos e econômicos na direção das crises gêmeas não tem como tornar explícitos todos os componentes relevantes dessa complexa evolução dinâmica. Portanto, é importante identificar e destacar algumas das características econômicas e políticas semi-estruturais e estruturais que moldaram o desenvolvimento dos eventos acima. Ou seja, o ciclo se confunde com a evolução da tendência, e a tendência deve manifestar-se recorrentemente sob a forma de ciclos. Os tempos da política e da economia são distintos, contudo. O médio prazo, intervalo entre o curto e o longo prazo, estende o primeiro até o segundo. Porém, assume-se aqui que neste intervalo a dinâmica política de curto prazo não se altera, apenas as mudanças econômicas seguem em curso. A política de curto prazo é moldada diretamente pela estrutura política de longo prazo. Assim, é importante compreender a dinâmica econômica de médio prazo que conduzem aos resultados de curto prazo, isto é, a dinâmica econômica sob uma dada estática política, tendo em mente que a ação política se dá também na sociedade civil, principalmente nas empresas, e não apenas no aparelho de Estado.

Considerando as tendências econômicas, o gráfico 1 mostra as tendências para a acumulação de capital a médio prazo, a partir do final do período de expansão (2010-2013), para entrar em colapso em seguida (2013-2015). A greve de acumulação apresentada poderia ser interpretada como resposta da burguesia, a partir de 2013, às medidas distributivas que favoreceram o trabalho por quase uma década, e também como uma estratégia política de curto prazo para derrotar a coalizão liderada pelo partido dos trabalhadores. Essa é uma maneira pela qual o dinheiro e seu poder minam a democracia.

Gráfico 1 – Formação Bruta de Capital Fixo Trimestral (milhões de R\$, preços de 1995)

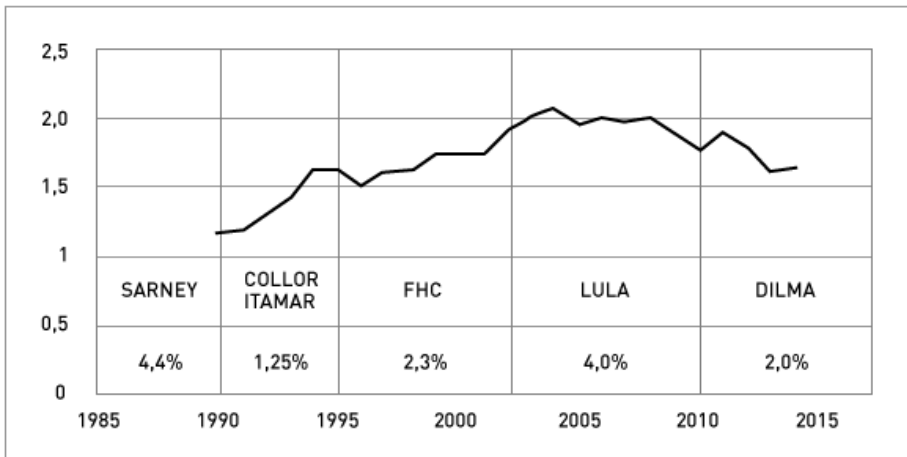


Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE.

A greve de investimentos, com efeitos depressivos de curto prazo, reflete também o conflito de classes no médio e no longo prazo. Esse conflito é retratado na figura 1, tendo sido estimado por Eleutério Prado (2014), e é central para entender a crise capitalista no Brasil, com baixas taxas de desemprego melhorando o poder de barganha dos trabalhadores e fazendo com que a taxa de exploração caísse sob as políticas implementadas pela coalização social-democrata-clientelista. O salário mínimo e os salários médios aumentaram rapidamente no médio prazo. Uma compressão dos lucros deve ter sido o resultado provável desse aumento combinado de salários acima da produtividade, reduzindo exploração do trabalho. A queda na taxa de exploração sob os presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, embora a taxa ainda fosse maior do que aquela sob o neoliberalismo irrestrito, precedeu claramente o declínio na acumulação de capital causado pela greve capitalista de investimentos. As taxas de crescimento do PIB real, mostradas na parte inferior, segue a taxa de exploração e ilustra as tendências econômicas de médio e longo prazo do capitalismo brasileiro.

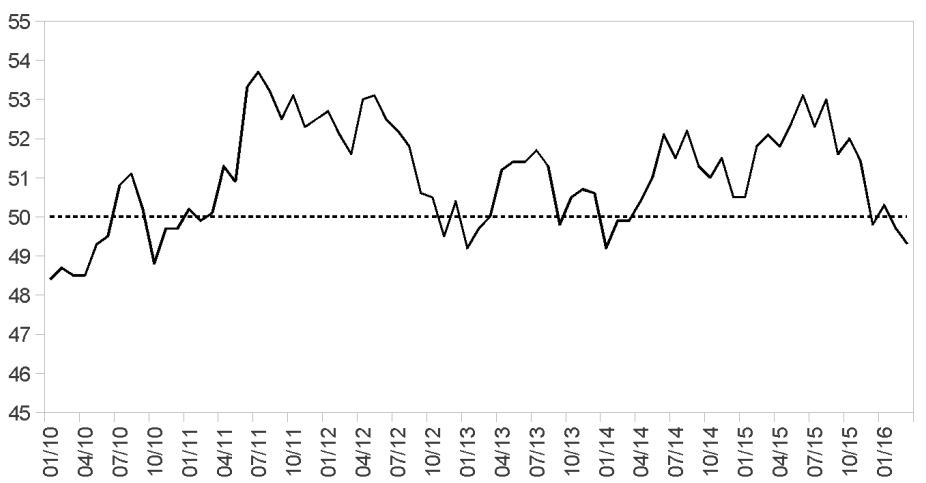
Por outro lado, os capitalistas industriais sofreram uma superprodução de mercadorias industriais. O gráfico 2 mostra que apenas por curtos períodos de tempo durante o intervalo de 2010-2015 os estoques efetivos estiveram abaixo do esperado (significando expansão rápida da realização do excedente), e não por uma ampla margem. Assim, apesar do rápido crescimento das exportações, o aumento dos salários e do crédito aos consumidores e recuperação da acumulação de capital entre 2004-2013, a produção industrial não poderia ser vendida às taxas esperadas pelos capitalistas. Uma possível explicação são os contínuos superávits orçamentários primários impostos pelo legado neoliberal no período. Quando os superávits primários se transformaram em déficits devido à crise, o nível de estoques na indústria começou a cair, e caiu abaixo do esperado ao final do período.

Gráfico 2 – Taxa de Exploração no Brasil (1990-2013)



Fonte: Prado (2014, p. 3)

Gráfico 3 – Evolução dos estoques na indústria manufatureira (Planejado vs. efetivo) (Jan. 2010-Mar. 2016)*



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados da CNI (Confederação Nacional da Indústria).

*Números acima de 50 significam estoques de bens não-vendidos acima dos níveis esperados.

Tendências estruturais (Longo Prazo) das crises gêmeas

Após o fim do processo de substituição de importações na década de 1980, o Brasil sofreu uma grave crise da dívida externa, estagnação econômi-

ca, dificuldades fiscais, e episódios de hiperinflação. Ao mesmo tempo, a indústria já começava a perder importância, mostrando que a burguesia brasileira não poderia competir com outros capitais sem apoio do Estado. A solução encontrada pela oligarquia, contraditoriamente, foi adotar uma política neoliberal inscrita no Consenso de Washington, em três etapas. A primeira reforma estrutural foi orientada para o comércio externo, dada a dependência da burguesia de mercados relativamente isolado das importações para existir. Esta abertura implicava maior abertura ao comércio: capitais operando na economia brasileira teriam agora de competir com outros capitais produzindo mercadorias em todo o mundo, tanto os capitais de burguesias já estabelecidas no centro capitalista desenvolvido, como aqueles de burguesias em ascensão no mundo menos desenvolvido, principalmente Ásia, para não mencionar a pesada aliança entre Estado e capital na China. A segunda etapa buscou reduzir a participação do Estado (principal muleta da burguesia) na economia por meio da desregulamentação e, principalmente, da privatização de ativos estatais, apesar do aumento considerável da carga fiscal que decorreu do neoliberalismo irrestrito. A terceira reforma estrutural incluiu o plano de estabilização de 1994, que criou as condições para o aumento da acumulação financeira por meio de uma moeda nacional forte e taxas de juros exorbitantes, pagas, do ponto de vista dos fluxos estatais, por meio de impostos mais elevados sobre a classe média, os trabalhadores e os pobres. Obviamente, parte crescente da renda privada também se formou como juros. A liberalização financeira aumentou a fragilidade financeira do país, com três grandes acordos com o FMI sendo necessários para estabilizar os fluxos de capital e o preço da moeda brasileira.

No terreno político, em 1985, depois de enormes manifestações de rua pró-democracia, como a economia estava experimentando um grande desafio, os militares e a oligarquia estavam confiantes de que seu governo já não podia ser contestado a partir de uma perspectiva verdadeiramente progressiva. A mídia corporativa nunca foi tão poderosa antes. Os partidos comunistas tinham sido enfraquecidos. Os dois principais partidos oficiais eram leais à oligarquia, e o partido dos trabalhadores foi se tornando cada vez mais importante, mas ainda estava na sua infância. Portanto, as eleições presidenciais poderiam ser permitidas novamente, e uma nova Constituição, com características democráticas formais legítimas, foi aprovada em 1988. Essa nova legislação democrática representou uma ruptura importante com a Constituição promulgada sob a ditadura militar-empresarial em 1967. E, apesar do controle oligárquico do congresso, medidas progressivas foram introduzidas e aprovadas para legitimar a nova forma institucional de dominação do capital. A participação política civil foi retomada. Um estranho membro

de uma oligarquia regional, Fernando Collor de Mello, foi eleito presidente em 1989, com uma plataforma que visava caçar servidores públicos considerados ‘marajás’. Seu programa político introduziu elementos do neoliberalismo irrestrito: a abertura da economia ao comércio internacional (primeira reforma neoliberal). No entanto, ele confiscou ativos líquidos para amortecer a inflação em alta, seguindo um ultramonetarismo, e sofreu um processo de impedimento sob acusações de corrupção. Ou seja, a instabilidade política foi alimentada pela instabilidade econômica. E, no entanto, o domínio político da oligarquia e do sistema político não foram questionados, de modo que os problemas políticos foram resolvidos através da substituição do Presidente, sem maiores consequências. A instabilidade econômica tinha de ser resolvida por um grande rearranjo político de frações capitalistas. O vice-presidente Itamar Franco assumiu e abriu o caminho para uma coalizão oligárquico-neoliberal liderada por Fernando Henrique “Blesson les pauvres” Cardoso.

A transição para o neoliberalismo irrestrito, sob o domínio oligárquico, foi realizada por um rebento de um dos dois partidos políticos oficiais autorizados a existir pela ditadura. Mais uma vez, o sistema político estava trabalhando bem para as classes dominantes e cumprindo o seu papel de alcançar a dominação política e excluindo os trabalhadores e os pobres do centro de decisão governamental. As principais mudanças estruturais necessárias para implementar a plataforma neoliberal tinham de ser resolvidas com conflitos intra-capitalistas e inter-capitalistas mínimos. Embora essa tarefa tenha sido dificultada pela crise econômica em curso, as oligarquias não tinham muitas opções, dadas as transformações internacionais do capitalismo e a crescente pressão do capital internacional sobre as economias subdesenvolvidas. O acordo político foi alcançado por uma aliança oligárquica entre o principal partido que apoiou a ditadura e a extensão do partido oficial da oposição ao regime ditatorial militar-empresarial. Ou seja, o sistema político ainda era governado pelas mesmas forças que coexistiram sob a égide da ditadura. Ao excluir o trabalho organizado do acordo, o capital, principalmente financeiro, faria um banquete. A reeleição de Fernando Henrique “Amochons les pauvres” Cardoso, em 1998, confirmou a hegemonia oligárquica sob o neoliberalismo, apesar do discurso pretensamente moderno. A crise mudou o mix de políticas sob os auspícios do FMI, com a introdução das metas de inflação, taxas flutuantes de câmbio e austeridade fiscal (uma vez que os neoliberais não poderiam evitar grandes déficits nominais como consequência da sua política de taxas de juros incrivelmente elevadas).

Fernando Henrique “Ecrasons les pauvres” Cardoso tomou para si a tarefa de abolir a legislação trabalhista criada na década de 1930 pelo presidente Getúlio Vargas (ele ironicamente chamava de “Entulho Varguista”,

como uma quarta etapa). Apesar de ter sido reeleito por manter uma moeda artificialmente forte, e uma inflação moderada, mas crescente, ele tentou aprofundar o programa neoliberal avançando sobre o bolso e direitos dos trabalhadores, mas não conseguiu destruir as regras de proteção laboral, nem mesmo os sindicatos (que a ditadura tentou esmagar, mas não conseguiu destruir, criando em vez disso o berço político de Lula da Silva). E os salários mínimos reais caíram tão baixo desde o pico atingido pouco antes da ditadura militar-empresarial, da década de 1960, que já não era possível mantê-los em níveis deprimidos, mesmo numa democracia burguesa formal sob dominação oligárquica. O governo decidiu que o salário mínimo poderia começar a crescer em termos reais novamente, sem criar problemas para os capitalistas. No entanto, as taxas de desemprego foram mantidas altas o suficiente para deprimir continuamente a participação do salário na renda nacional, proporcionando uma grande transferência de renda do trabalho para o capital, sob a forma de salários (e benefícios) médios baixos, e também transferências do Estado para o capital sob a forma de pagamentos de juros.

Estas reformas pró-capital e pró-finanças representaram um grande divisor de águas para a reestruturação do capitalismo brasileiro. O Estado, em vez de fornecer bens e serviços baratos para o capital industrial (incluindo o capital aplicado no setor agrícola), estava agora dedicado a promover as transferências de juros para a finança (incluindo o capital industrial financeirizado) e mão de obra barata para o capital industrial e comercial. A oligarquia tinha agora uma fração dominante diferente, com financistas e rentistas em substituição à burguesia industrial e comercial. Por óbvio, a burguesia industrial adaptou-se a esta nova tendência da acumulação, tornando-se cada vez mais financeirizada (Bruno et al. 2011). Ficou claro que, apesar do aumento da disciplina do trabalho, por meio de taxas de desemprego mais elevadas e contenção salarial, a burguesia industrial não poderia competir com os capitais estrangeiros sem todo o arsenal de medidas de apoio do Estado. As políticas pró-finanças de manter taxas de juros exorbitantes e uma moeda forte contribuíram para deprimir os lucros industriais, compensados apenas pela restrição salarial. O câmbio apreciado representou uma oportunidade para importar máquinas, tecnologia e insumos estratégicos, promovendo a renovação de plantas industriais sucateadas pela abertura comercial. E depois de uma crise cambial em 1999, a moeda perdeu sua força, criando condições relativamente mais competitivas para o capital industrial doméstico exportar. Um acordo com o FMI reforçou as políticas pró-finanças, com as medidas de austeridade permanente a serem impostas, a fim de garantir o pagamento de juros aos rentistas em toda e qualquer hipótese.

Em relação ao crescimento econômico, a estratégia não surtiu efeito,

como se poderia esperar. Como consequência do neoliberalismo irrestrito, a acumulação de capital como proporção do PIB diminuiu, ao mesmo tempo que a acumulação financeira aumentou (Bruno et al. 2011). A renda real per capita estagnou e as taxas de desemprego mantiveram-se elevadas durante todo o período. As exportações estagnaram, e depois de a maioria dos ativos estatais serem privatizados, os fluxos estrangeiros de capital declinaram. Isso deve ter criado fissuras no interior da burguesia, com o setor exportador e o setor industrial arcando com os custos econômicos da mudança estrutural em relação à distribuição do excedente econômico. No entanto, seus interesses políticos de classe superaram qualquer outra consideração, e mantiveram o seu apoio político ao seu governo de direita. A oligarquia brasileira se reorganizou e, adaptada a esta grande mudança no desenvolvimento do capitalismo mundial, aceitar lucros menores por meio da produção e vendas e aceitando maiores rendimentos típicos do rentismo.

No entanto, o contínuo fraco desempenho econômico, com desemprego elevado, juntamente com as políticas que transferiam a renda do trabalho para o capital, levou a uma insatisfação política, mostrando que o sistema eleitoral oligárquico tinha falhas. O partido dos trabalhadores, que tinha abandonado gradualmente suas exigências anti-capitalistas mais radicais, ganhou as eleições com uma plataforma pró-trabalho e pró-pobres. Depois de vencer a eleição, Lula da Silva teve que recuar politicamente e declarar em uma carta aos brasileiros que medidas mais radicais, ou seja, uma ruptura completa com o programa neoliberal, não seria adotada. Este acordo para entregar os resultados esperados e aceitáveis pela burguesia pacificou os elementos moderados da mesma, mas selou o destino do partido dos trabalhadores no longo prazo, criando na verdade uma armadilha. Ou seja, o resultado político (vitória eleitoral de uma coligação social-democrata-clientelista) em si não era importante, apenas a garantia de que as políticas “apropriadas”, que não puderam retomar o crescimento sustentado e a acumulação de capital no período anterior, ainda seriam perseguidas. Dessa forma, o domínio oligárquico não pôde ser completamente desafiado, e ainda assim a burguesia teve de acomodar, temporariamente, um papel para os trabalhadores e os pobres nas políticas do Estado burguês brasileiro, e perder a parte do rendimento que estava sendo agora compartilhado com outras classes e frações.

De qualquer forma, esta mudança mostra a influência da economia sobre a política na experiência brasileira que conduziu ao golpe de Estado. Ou seja, depois do desempenho econômico medíocre sob o neoliberalismo irrestrito nos anos 1990 e início dos anos 2000, a sociedade brasileira, exausta e sem esperança, decidiu mudar sua liderança política dentro das regras permitidas pelas instituições burguesas. Por outro lado, manobras políticas

entre a classe dominante também foram necessárias, no período anterior, para implementar as políticas neoliberais que prejudicariam uma fração da burguesia e superariam, supostamente, as crises econômicas dos anos 1980 e início dos anos 1990. Ou seja, a influência da política sobre a economia também é flagrante. Após a mudança política em 2003, quando, pela primeira vez, um partido de esquerda de massas foi autorizado a fazer parte de uma coalizão vitoriosa sob instituições burguesas, de 2004-2011 o Brasil tornou-se um ator econômico de destaque na economia mundial, apresentando taxas de crescimento moderadas na produção de mercadorias, taxas de desemprego mais baixas, aumento do salário mínimo, inflação contida, e, nunca antes na história do país, desigualdade de renda em declínio, com uma distribuição de renda pessoal um pouco melhor e, principalmente, uma reversão na concentração funcional da renda. Isso tudo se deu apesar da manutenção das políticas macroeconômicas pouco exitosas do período neoliberal. Por exemplo, os bem sucedidos programas de transferência de renda foram os responsáveis pela eliminação da pobreza extrema para uma grande fração da população. O crédito foi expandido em ritmo nunca antes visto, principalmente pelos bancos públicos. Pela primeira vez na história do país obteve o grau de investimento pelas agências de avaliação de risco de crédito.

A mudança política afetou a economia de muitas outras maneiras diferentes. A acumulação de capital, uma questão importante para a estabilidade econômica temporária do capitalismo, recuperou-se gradualmente, e o capitalismo brasileiro parecia decolar depois de duas décadas perdidas. Apesar do grilhão para a realização do excedente representado pela política macroeconômica neoliberal – o governo sustentou superávits primários (excluindo pagamento de juros) superiores a 3% do PIB por um período relativamente longo de tempo – os salários maiores e o crédito disponível provavelmente compensaram parcialmente. As taxas de juros, embora ainda uma das mais altas do mundo, criaram uma outra fraqueza para a realização do excedente, mas estas caíram entre 2004 e 2013, e o crédito, com o apoio dos bancos públicos, cresceu a taxas substanciais. A inflação ficou acima da meta central estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional na maior parte do tempo, mas dentro dos intervalos de tolerância permitidos. As exportações em geral, e de matérias-primas, em particular, principalmente para a China, cresceram a taxas substanciais. A Cooperação Sul-Sul adotada pela nova diplomacia permitiu a diversificação de parceiros comerciais e a abertura de novos mercados para a burguesia brasileira. Os déficits em conta corrente, uma característica estrutural de uma economia subdesenvolvida devido aos serviços e rendimentos líquidos de propriedade de estrangeiros, ficaram próximos a 3% do PIB, com um curto período de superávits. O Brasil recebeu fluxos contínuos de

capital estrangeiro, acumulando quantidades consideráveis de reservas. A crise econômica global de 2008-2009 não teve um forte impacto sobre o Brasil, apesar da fragilidade financeira que caracteriza as economias capitalistas no período corrente, e a economia cresceu mais de 7,0% em termos reais em 2010.

Este período de desempenho econômico relativamente bom, por sua vez, se refletiu de volta no cenário político. O presidente Lula da Silva, como consequência da manutenção das tendências anteriores, e, claro, na primeira eleição vitoriosa em 2002 tudo parecia melhor do que o neoliberalismo irrestrito e fracassado da década de 1990, foi reeleito em 2006, e a presidenta Dilma Rousseff, pela mesma razão, foi eleita em 2010 (Castro et al. 2014). Ambos ganharam as eleições com uma plataforma social-democrata atenuada que entregou resultados melhores do que o neoliberalismo irrestrito, não apenas para a burguesia. A aliança política com o centro clientelista, liderado pelo partido dos trabalhadores, teve o apoio morno de um grande número de grupos e frações de classe, incluindo oligarcas industriais e ruralistas tradicionais. As propostas da direita neoliberal derrotada nas urnas não tiveram grande repercussão na sociedade, exceto, como sempre, na sua fração midiática-corporativa e plutocrática e em segmentos isolados da burocracia estatal. Havia queixas isoladas sobre salários e transferências de renda (para os pobres) muito elevados, mas sem outras ações políticas diretas provenientes da burguesia e da oligarquia. A corrupção, intrínseca ao sistema político e ao Estado brasileiro, de repente começou a ser lembrada insistentemente pelas elites corruptas tradicionais e considerada como uma característica permanente apenas das alianças mais progressistas. O braço conservador do sistema judicial começou uma campanha para criminalizar o partido dos trabalhadores, com acusações de corrupção sistemática e desenfreada, mas sem sucesso eleitoral. A fraqueza política temporária da oligarquia tradicional fez com que a mídia corporativa golpista se apresentasse como a oposição política real no Brasil¹¹.

Uma questão se coloca. Como estas mesmas mudanças políticas e econômicas estruturais dos anos 1980 e 1990, que permitiram à oligarquia governar e ao setor financeiro prosperar, mas ao resto da economia sofrer, permitiram o sucesso parcial dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff? A Constituição democrática mas restrita permitia um programa social-democrático mínimo, mas isso exigia uma coligação com o segmento clientelista

11 A presidente da Associação Nacional de Jornais e funcionária do jornal (sic) golpista Folha de São Paulo, Maria Judith Brito, declarou em 2010 que a mídia era a principal oposição real dos governos progressistas, uma vez que os partidos políticos de direita estavam demasiado frágeis (Albuquerque 2016).

da oligarquia, e o vice-presidente de Lula da Silva era um capitalista industrial. Lula da Silva também nomeou um banqueiro internacional para a presidência do Banco Central. Lula da Silva foi capaz de contornar as restrições impostas pela política monetária de metas de inflação, fomentando o capital industrial em um movimento social-democrata típico. Isto foi conseguido em parte por meio de políticas de crédito direcionado, com o estoque de crédito como proporção do PIB crescendo muito rápido (Teixeira e Costa Pinto 2012).

No entanto, as altas taxas de juros sustentaram uma moeda forte, criando problemas para a burguesia industrial em sua competição com outras burguesias, embora tenham mantido as receitas da financeirização elevadas. Ao mesmo tempo, a austeridade fiscal contribuiu para um nível relativamente baixo de realização de excedente, mas Lula da Silva também foi capaz de promover políticas redistributivas com transferências fiscais que reduziram a pobreza e estimularam a realização do excedente da produção para o mercado interno. Como já mencionado, o crédito também foi fundamental na obtenção de padrões de consumo e de taxas de crescimento mais elevados. As exportações foram estimuladas pelo crescimento da China e pela diplomacia da Cooperação Sul-Sul. Como os investimentos caíram substancialmente como percentual da produção nacional sob o regime neoliberal irrestrito, estes puderam ser retomados rapidamente durante a presidência de Lula da Silva, mas sem alterar a estrutura econômica atrasada. A estatal Petrobras, um pária sob a presidência de Cardoso, não sendo privatizada por falta de tempo, também impulsionou a acumulação de capital. O salário mínimo real aumentou rapidamente, e com ele os outros salários, reduzindo a concentração de renda. A participação da renda do trabalho na renda nacional aumentou e, dado um declínio da taxa de exploração, pode ter causado uma compressão de lucros que reduziu a acumulação de capital, como mostrado acima.

Historicamente, os salários mais elevados levaram a uma composição orgânica de capital mais elevada nos países capitalistas avançados (Marquetti 2004). Nos países menos desenvolvidos, por outro lado, salários mais altos levaram a autoritarismo político e talvez violência para revertê-los politicamente. Esta é uma parte importante da explicação para a recente golpe de Estado no Brasil. Salários e ordenados aumentaram rápido, com o estímulo do governo central, superando as variações de produtividade e, conseqüentemente, reduzindo a parcela dos lucros na renda. Como afirmado anteriormente, de acordo com Marx, as crises geralmente são precedidas por aumento dos salários e benefícios para os trabalhadores. No Brasil, de fato houve uma melhoria sem precedentes na remuneração dos trabalhadores antes do início das crises gêmeas. Como mostrado acima, salários mais altos, juntamente com o declínio na taxa de exploração do trabalho, causou uma compressão de lucros

e uma interrupção da acumulação de capital. Essa decisão foi tanto econômica como também política, neste caso como uma forma de reduzir a legitimidade do governo e levar a oligarquia derrotada de volta plena ao poder. Quando a greve de investimentos fracassou em derrotar o pacto social-democrata-clientelista, a recessão começou a destruir capital, a crise política foi insuflada e precipitou a necessidade de um golpe de Estado parlamentar.

Problemas estruturais mais profundos (ou de longuíssimo prazo) e as contradições da vindita Neoliberal

A retomada neoliberal irrestrita proposta pela restauração oligárquica após o golpe de 2016 não deve resolver os problemas econômicos estruturais que o neoliberalismo causou em primeiro lugar. Quanto ao comércio externo, Constantinescu et al. (2015) argumentam que o abrandamento do comércio mundial e da renda é estrutural e não cíclico. Neste caso, se verdadeiro, a retração não deve ser revertida em breve, criando problemas para a burguesia industrial exportadora. Em relação à dinâmica da renda nos países capitalistas avançados, a estagnação tem sido considerada o novo normal, e não é provável que cresça no ritmo necessário para impulsionar economias subdesenvolvidas. Os ativos estatais remanescentes no Brasil não gerarão uma grande quantidade de receitas quando privatizados, mas os fluxos de saída de renda decorrentes causarão problemas adicionais para o balanço de pagamentos e para o financiamento necessário para a acumulação interna potencial de capital. Desemprego elevado e salários mais baixos permitirão reduzir a inflação, mas altas taxas de juros continuarão a alimentar a acumulação financeira e restringir a acumulação de capital industrial e o crescimento econômico. Outra saída possível vista pela burguesia é cortar custos trabalhistas e impostos, reduzindo a capacidade do Estado de arrecadar fundos para implementar políticas pró-trabalho. Além disso, o congelamento proposto para as despesas do Estado com saúde e educação fará com que os níveis de pobreza aumentem e, a princípio representará um empecilho adicional para a realização de lucros potenciais gerados pelo esmagamento da compensação dos trabalhadores (salários e benefícios) - um contínuo subconsumo substituindo a compressão dos lucros como a principal fonte de crise. Por outro lado, o Estado brasileiro tem sido muito generoso em termos de subsídios e de crédito para baratear a produção capitalista. Na verdade, esta é uma das razões para os capitais originados no Brasil não serem completamente dizimados pela concorrência estrangeira. A austeridade fiscal, se implementada como pretendida pelo fascismo de mercado (termo cunhado por Samuelson para explicar o neoliberalismo no Chile após o golpe de Estado de 1973 – comparação adequada para os

novos-velhos tempos) da nova equipe econômica, representará uma estaca no peito da burguesia industrial.

Ou seja, a questão mais importante para a oligarquia neoliberal é como retomar a acumulação de capital industrial após o golpe. Deve ser enfatizado que, restaurar a acumulação de capital para a grande burguesia brasileira e estrangeira apropriando-se dos lucros gerados no Brasil não é apenas acumular capital produtivo por se, mas melhorar a acumulação de capital, de modo a competir com outras capitais estrangeiros em busca de lucros nos mercados mundiais. Ou seja, o capitalismo brasileiro tem que acompanhar as tendências capitalistas mais dinâmicas se quiser sobreviver sem parasitar o Estado. Isso requer um foco na inovação que está além da capacidade da burguesia brasileira. Esta é a grande e profunda restrição estrutural com que se depara a burguesia doméstica. Por exemplo, o índice de inovação Bloomberg, um índice composto constituído por sete itens (intensidade em P & D, criação de valor adicionado, produtividade, densidade em alta tecnologia, eficiência no setor de serviços, concentração de pesquisadores e atividade de registro de patentes) classifica os países mais inovadores desde 2013¹². Isto significa que a atividade inovadora para a competitividade global não é uma característica da burguesia brasileira. Sem embargo, seria ainda necessário ainda considerar o papel do governo, das universidades, principalmente públicas, e as agências federais e estaduais de fomento, em todos os principais componentes do índice. Vale a pena mencionar aqui dois programas federais de incentivo para fomentar a inovação no Brasil sob Lula da Silva (PITCE) e Dilma Rousseff (PBM). Se excluirmos o governo, direta e indiretamente, é duvidoso que a classe capitalista, incluindo as frações cada vez mais internacionalizadas,

12 Em 2012 a Bloomberg publicou o Quociente de Inovação, avaliando 20 países por 10 anos. Obviamente, o Brasil não foi classificado entre eles. O ranking global com 50 países foi calculado pela primeira vez em 2013, mas mesmo que fosse estendido para um longo período histórico os resultados dificilmente seriam distintos. O Brasil não estava entre os 50 mais bem classificados em 2013, mesmo com o número de países mais do que dobrando no índice. Em 2014, a empresa publicou os 30 melhores países. O Brasil não estava entre eles. Em 2015, o índice cobriu os 50 mais bem classificados novamente, e o Brasil ficou em 47º. Em 2016 o país saiu do ranking. As mudanças frequentes nas posições dos países no ranking sugerem que a metodologia não é necessariamente robusta. Existem outros problemas com o indicador. Para citar apenas dois, o valor agregado industrial per capita é uma medida de produtividade. Além disso, quanto maior a despesa com P & D, maior o valor agregado. No entanto, é claro que a burguesia brasileira não é capaz de, apesar de todo o apoio do governo para aumentar os seus lucros, inovar e acumular capital de acordo com o estágio atual do capitalismo global. As reformas neoliberais, antes e agora, não visam uma melhoria na capacidade de gerar nova renda, mas de concentrar a renda gerada de forma bastante atrasada. Além disso, de acordo com outra matéria da *The Economist*, "(...) uma grande razão para a má performance das empresas brasileiras [no ranking global de melhores empresas] tem sido menos enfatizado: péssimo gerenciamento." (*The Economist* 2015b)

ainda possa mudar esse quadro geral de incapacidade estrutural de acumular capital nos moldes do capitalismo avançado e ficar em os 100 primeiros.

A consequência dessa incapacidade, em relação ao capital industrial, é uma transição de longo prazo da manufatura, desenvolvida para ser o centro da acumulação de capital no Brasil ao longo de um período de tempo de mais de 50 anos, para a agricultura (Petras 2013). A fração do capital industrial de natureza manufatureira está estagnada desde a década de 1980, e o ‘solução’ permitido pelo pacto social-democrata-clientelista não foi suficiente para trazê-la de volta para o centro da acumulação capitalista. Este movimento fica claro na reprimarização da pauta de exportações, uma vez que as exportações são as primeiras a sofrer a concorrência das burguesias mais capazes em todo o mundo. A fração agrícola é incapaz de promover o avanço tecnológico por definição (ao contrário do que afirma muitos oligarcas rurais, eles podem usar tecnologia de forma intensiva, mas não produzem tecnologia de forma intensiva, como os laboratórios e as universidades do setor terciário ou o setor de máquinas e equipamentos na manufatura). Se a fração agrícola do capital industrial conseguir a hegemonia, junto com a finança, no novo bloco de poder após o mais recente golpe, e não houver inter-relações técnicas e econômicas sustentáveis entre a manufatura e o agro-negócio, aprofundando o complexo agro-industrial criado pelo Estado após o golpe de 1964, é provável que o primeiro continue o seu longo processo de decadência.

Esta incapacidade estrutural de longuíssimo prazo da burguesia industrial brasileira em liderar um processo de desenvolvimento capitalista baseado na acumulação orientada para a inovação, invenção e difusão do progresso técnico, tem sido conhecida dos estudiosos. Por exemplo, o ramo da teoria da dependência desenvolvido por Enzo Falletto e Fernando Henrique “Assommons le pauvres” Cardoso em 1960 considerou esta uma das principais características do desenvolvimento dependente e associado na América Latina. Em sua opinião, o processo de desenvolvimento capitalista poderia ser conduzido apenas pelos capitalistas internacionais, com a burguesia nativa sendo, no máximo, um parceiro menor. Outro ramo da teoria da dependência, associado com Andre Gunder Frank, produziu a melhor definição para a burguesia brasileira: lumpen-burguesia (Frank, 1972). Jorge Bernstein (2016) fornece um retrato mais recente da decadência da lumpen-burguesia na América Latina. Todas as propostas ‘intervencionistas’ para desenvolver o capitalismo no Brasil, e o mesmo é verdade para os seus homólogos neoliberais, assume uma burguesia universalmente capaz em todo e qualquer *locus* de desenvolvimento do sistema capitalista, um saco sempre cheio de dinheiro que, ao buscar uma quantidade sempre maior de dinheiro, tende a causar vazamentos do conteúdo do saco para a sociedade na forma de ganhos

de produtividade, emprego e progresso técnico, dadas as condições políticas adequadas (técnicas ou científicas). Este não tem sido o caso em países subdesenvolvidos, com algumas exceções que são tratadas ideologicamente como a regra. Esse claramente não foi e dificilmente será o caso do Brasil. O grau de subdesenvolvimento da burguesia brasileira aponta para um esforço de Sísifo por parte dos formuladores de políticas e intelectuais do desenvolvimentismo em desenvolver o capitalismo brasileiro como emulação do capitalismo avançado.

A característica estrutural marcante da lumpen-burguesia brasileira é o seu status permanente como compradora (Amin 2011). Como consequência, subsídios fiscais e creditícios podem não se traduzir em aumento da acumulação de capital e inovação no Brasil, mas é muito provável que impulse o mercado imobiliário em Miami-Dade. A lumpen-burguesia brasileira, ou pelo menos parte dela, está geralmente entre os principais compradores de imóveis em Miami. Em uma pesquisa realizada pela Miami Realtors Association (MRA 2016), o Brasil ocupou o segundo lugar na pesquisa de 2015 (com 12% de todas as vendas, contra 13% da Venezuela), depois de estar em terceiro lugar na pesquisa de 2014 (estando geralmente entre o segundo e o terceiro lugar a partir de 2011). É claro que não é apenas a lumpen-burguesia, já que o que ela pode produzir é um lumpen-desenvolvimento. Seus acólitos na burocracia do Estado são igualmente ansiosos para parecer “sofisticados” e parte do *jet set* internacional através da compra de imóveis em Miami-Dade. Um famoso ex-juiz brasileiro utilizou-se de paraíso fiscal para comprar imóvel na Flórida e evitar o pagamento de impostos que lastreiam os extremamente altos salários dos juizes no Brasil. Esta não é apenas uma questão imobiliário, contudo. De acordo com um relatório da McKinsey & Company (McKinsey 2014, 2 tradução livre):

Cerca de 80 por cento de todos os gastos do Brasil com bens de luxo ocorre no estrangeiro, enquanto os brasileiros ricos estão viajando, principalmente para destinos nos EUA e Europa. Os brasileiros gastam mais em luxo nos EUA do que os visitantes de qualquer outra nação.

Essa característica estrutural não pode ser aprofundada aqui por falta de espaço. Cattani (2013) fornece uma pesquisa detalhada sobre os ricos no Brasil, ao passo que Cuadros (2016) lida com a questão do ponto de vista jornalístico.

Em relação às características institucionais estruturais, o sistema de partidos políticos atualmente em vigor foi herdado da ditadura empresarial-militar e é totalmente anti-democrático e, portanto, anti-trabalhista e an-

ti-popular. Como argumentado antes, interesses capitalistas representados por contribuições financeiras para as campanhas políticas (compra de políticos no atacado) exigem que os resultados estejam sempre em seu favor, não importa qual coalizão ganhe as eleições. O surgimento do partido dos trabalhadores e das instituições sindicais de massa em áreas urbanas e rurais representou uma grave ameaça para a sua dominação de classe. Além disso, as oligarquias e a burguesia brasileira são, pela sua própria natureza, autoritárias, apoiando golpes de Estado sempre que o seu dinheiro não pode comprar os políticos que vão entregar os melhores resultados para seus interesses. Na verdade, alguns capitalistas mesmo torturam prisioneiros políticos durante a ditadura empresarial e militar.

Esta característica anti-democrática se combina com segmentos neo-fascistas da classe média alta que pensa fazer parte da burguesia oligárquica e da classe média baixa que pensa que é alta. Este fenômeno foi estudada por Burris (1986). É claro, a classe média tende a ser heterogênea e complexa, e o erro de interpretação enfatizado por Orwell (1968) deve ser sempre considerado. Mas Feldman (2008) fornece um perfil dos neo-fascistas que é consistente com o comportamento observado no Brasil. Então, essa fração está muito bem representada na Câmara dos Deputados e no Senado. O espetáculo grotesco na primeira em 17 de março, com os representantes pentecostais gritando e dançando, invocando Deus e família para dar o primeiro golpe na democracia restrita do Brasil, corresponde ao comportamento do segmento neo-fascista das classes médias, principalmente o viés nacionalista (vestindo as camisas da seleção canarinho para protestar contra a ‘corrupção’ – isto é, contra os pobres). O neo-fascismo agora ressurgido permaneceu anestesiado com o fim do golpe empresarial-militar e a ascensão da esquerda organizada. Mas as poucas transformações sociais permitidas pelo pacto social democrático e clientelista acordou-o. O aumento no número de estudantes de origens populares e de trabalhadores manuais nas universidades criou um celeuma. A classe média neo-fascista considera que esta mudança tem desafiado seu lugar na sociedade, porque as universidades não são consideradas, em sua visão de mundo, instituições apropriadas para a classe operária e os trabalhadores pobres e marginalizados. O mesmo é verdade sobre os aeroportos e as viagens aéreas, com um aumento massivo no número de passageiros da classe trabalhadora que utilizaram esse meio de transporte pela primeira vez. Os trabalhadores e os pobres não devem viajar de avião, segundo os neo-fascistas. Na verdade, na sua opinião, eles não devem nem mesmo viajar, qualquer que seja o meio. Eles falam sobre meritocracia e esforço individual o tempo todo, mas não aceitam a menor concorrência. Eles têm uma sociedade baseada em castas em suas mentalidades. Suas reações violentas contra

a mudança reflete o que Gordon e Busseri (2012) verificaram como sendo uma associação entre as preferências conservadoras para o preconceito e uma menor capacidade cognitiva.

Em suma, esses elementos políticos estruturais foram combinados em uma inversão do que Christopher Lasch (1996) chamou de “A revolta das elites” sobre a sociedade dos EUA. Lasch lamentou a ascensão da tecnocracia e a falta de religião e espiritualidade das novas lideranças naquele país. No Brasil, a revolta das elites reflete pelo contrário uma falta de progresso técnico e desenvolvimento tecnológico, abrindo espaço para o fanatismo religioso. A crise estrutural de longuíssimo prazo reflete essencialmente o atraso econômico e político como vocação.

Conclusão

As crises gêmeas brasileiras representam, em primeiro lugar, crises cíclicas, política e econômica, do capitalismo brasileiro, com uma compressão dos lucros, subconsumo e uma greve de acumulação por parte dos capitalistas, com elementos de políticas neoliberais equivocadas orientadas para recuperar as expectativas de lucro e a acumulação de capital, com o objetivo de aumentar a produção de mercadorias e a manutenção dos níveis de emprego. A instabilidade econômica cíclica levou a oligarquia autoritária a empreender um grande esforço para derrubar uma democracia já bastante restrita, promovendo um golpe de Estado. Uma vez realizado, a restauração oligárquica está levando o Brasil a um reencontro com as políticas neoliberais fracassadas da década de 1990 e início dos anos 2000. Esses processos refletem o crescimento real dos salários e uma queda na exploração dos trabalhadores, causando uma compressão dos lucros industriais. A austeridade fiscal contribuiu para um subconsumo. Juntamente com as tentativas de reduzir as taxas de juros e dos ganhos do parasitismo financeirizado, que levou a uma reação política e econômica severa por parte da lumpen-burguesia brasileira. No entanto, as crises representam também crises econômicas e políticas estruturais do capitalismo subdesenvolvido brasileiro, com uma burguesia industrial incapaz de conduzir um processo de desenvolvimento capitalista com acumulação de capital baseada na inovação. Juntamente com o recorrente autoritarismo estrutural da burguesia brasileira, uma burocracia estatal atrasada, uma classe média neo-fascista, e uma mídia golpista e profundamente anti-trabalhista, as crises gêmeas são na verdade uma combinação de múltiplas tendências estruturais e ciclos conjunturais políticos e econômicos.

O problema com o capitalismo brasileiro é a sua classe dominante e a ilusão de que ela pode ser um catalisador para o desenvolvimento socioec-

onômico da nação. A lumpen-burguesia brasileira historicamente tem sido empurrada para produzir e investir somente quando um apoio significativo dos capitalistas estrangeiros e, principalmente, do Estado, ocorre. Por si só, a lumpen-burguesia brasileira não pode sobreviver à concorrência capitalista mundial. Políticas orientadas para aumentar a acumulação de capital industrial é um desperdício de recursos sociais e pode apenas em circunstâncias muito estreitas causar um período, sempre necessariamente curto, de rápido crescimento, como o ocorrido entre 2004 e 2012 sob Lula da Silva e Dilma Rousseff. E apenas sob a mais estreita das circunstâncias, como as existentes no âmbito do acordo social-democrata-clientelista, o crescimento improvável se traduzirá em melhores condições de vida para a maioria da população.

Assim, as crises gêmeas atuais são o resultado de uma lumpen-burguesia oligárquica ansiosa em manter a renda, a riqueza e poder político do país concentrados e não compartilhados. Como a renda agregada e o excedente caem durante crises cíclicas, e os pagamentos de juros não podem ser contestados de nenhuma forma no Brasil, este aumento da apropriação de um excedente em queda pela fração da burguesia manufatureira só pode ser obtida com uma queda ainda maior na renda dos trabalhadores e da assistência para os pobres, mantendo as tendências estruturais de desigualdade econômica. Dado que o mercado capitalista mundial não é capaz de fornecer um espaço adicional para a circulação e realização do excedente na atual conjuntura, o resultado é uma recessão que se aprofunda, sem condições estruturais de retomada sustentável. O quadro é agravado por uma lumpen-burguesia incapaz de investir e inovar por conta própria, que tenta manter os custos da recessão circunscritos à maioria da população mantendo os sistemas econômico e político totalmente voltados para o atendimento dos seus interesses primitivos, atacando direitos trabalhistas e sociais, impondo o corte de gastos sociais e canalizando os gastos sociais reduzidos pelas políticas neoliberais para os próprios cofres, tanto diretamente via subsídios como indiretamente por meio de sonegação.

A crise política que levou ao golpe de Estado é consequência de um comportamento estruturalmente autoritário dessa lumpen-burguesia contra os trabalhadores, os pobres e contra a democracia. Aceitar alguma democracia, mesmo que mínima, entre a classe dominante, tem sido a exceção, não só no Brasil, mas este país é um exemplo de uma lumpen-burguesia sem qualquer respeito pelo Estado de direito, a menos que as leis estejam totalmente em seu favor e não sejam universalmente válidas na prática. Não há como escapar do velho adágio: Lumpen-burguesia, lumpen-desenvolvimento, lumpen-instituições. As crises gêmeas são um reflexo desse complexo sub-desenvolvimento. O presidente turco eleito, Recep Tayyip Erdogan, afirmou

recentemente, sobre a tentativa fracassada de golpe de Estado do velho estilo em seu país, que a Turquia não é um país da América Latina. O Brasil, infelizmente, e *mutatis mutandis*, como exemplo primordial de uma República de Banana de quinta categoria, não pode reivindicar o mesmo.

REFERÊNCIAS

- Albuquerque, A. 2016. “Voters Against Public Opinion: The Press and Democracy in Brazil and South Africa.” *International Journal of Communication* 10: 3042–3061.
- Amann, E., e Baer, W. 2012. “Brazil as an emerging economy: a new economic miracle?” *Rev. Econ. Polit.* 32(3): 412-423.
- Amin, S. 2011. *Maldevelopment: Anatomy of a Global Failure*. Cape Town: Pambazuka Press.
- Beinstein, J. 2016. “Origen y auge de las lumpenburocracias latinoamericana - Elites económicas y decadencia sistémica.” *Revista Maíz*, 6, Facultad de Periodismo y Ciencias de la Comunicación – Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Bloomberg. 2015. *Bloomberg innovation index*. Acesso em 9 de abril de 2016. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-19/these-are-the-world-s-most-innovative-economies>.
- Boddy, R., e Crotty, J. 1975. “Class Conflict and Macro-Policy: The Political Business Cycle.” *Review of Radical Political Economics* 7(1): 1–18.
- Bruno, M., Diawara, H., Araújo, E., Reis, A. C., e Rubens, M. 2011. “Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas.” *Rev. Econ. Polit.* 31(5): 730-750.
- Burris, V. 1986. “The Discovery of New Middle Classes.” *Theory and Society* 15: 317-49.
- Callinicos, A. 2010. *Bonfire of Illusions. The Twin Crises of the Liberal World*. London: Polity Press.
- Castro, F., Koonings, K., e Weisebron, M. 2014. *Brazil under the Workers’ Party – Continuity and Change from Lula to Dilma*. New York: Palgrave MacMillan.
- Cattani, A. D. 2013. *A Riqueza Desmistificada – Demystifying Wealth*. Porto Alegre: Marcavisual.
- Constantinescu, C., Mattoo, A., e Ruta, M. 2015. “The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?” *IMF Working Paper WP/15/6*, Washington,

- DC. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1506.pdf>
- Cuadros, A. 2016. *Brazillionaires – Chasing Dreams of Wealth, Progress, and Glory in an Unequal Power*. London: Profile Books.
- De la Fontaine, D., e Stehnen, T. (eds.). 2016. *The Political System in Brazil*. London: Springer.
- Evans-Pritchard, E. 2015. “Eurozone crosses Rubicon as Portugal’s anti-euro Left banned from power.” *The Telegraph*, 23 de outubro. <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11949701/AEP-Eurozone-crosses-Rubicon-as-Portugals-anti-euro-Left-banned-from-power.html>
- Feldman, M. 2008. *A Fascist Century: Essays by Roger Griffin*. London: Routledge.
- Furtado, C. 2002. *Em Busca de um Novo Modelo*. São Paulo: Paz e Terra.
- Foster, J. B., e Holleman, H. 2010. “The Financial Power Elite.” *Monthly Review* 62 (1): 1-19.
- Gilens, M., e Page, B. I. 2014. “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens.” *Perspectives on Politics* 12(3): 564-581.
- Graham, R. 1997. “Clientelismo na cultura política brasileira.” *Toma lá dá cá, Braudel Center Papers* No. 15. Acesso em 11 de janeiro de 2016. http://pt.braudel.org.br/publicacoes/braudel-papers/downloads/portugues/bp15_pt.pdf.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Greenwald, G., e Dau, E. 2016. “Brazil’s Largest Newspaper Commits Major Journalistic Fraud to Boost Interim President Temer.” *The Intercept*, 19 de julho. Acesso em 19 de julho de 2016. <https://theintercept.com/2016/07/19/brazils-largest-newspaper-commits-major-journalistic-fraud-to-boost-interim-president-temer/>
- Greenwald, G., Fishman, A., e Miranda, D. 2016. “Brazil Is Engulfed by Ruling Class Corruption — and a Dangerous Subversion of Democracy.” *The Intercept*, 18 de março. Acesso em 22 de abril de 2016. <https://theintercept.com/2016/03/18/brazil-is-engulfed-by-ruling-class-corruption-and-a-dangerous-subversion-of-democracy/>
- Gunder Frank, A. 1972. *Lumpenbourgeoisie, Lumpendevlopment. Dependency, Class and Politics in Latin America*. New York: Monthly Review.
- Hallak Neto, J., e Saboia, J. 2014. “Distribuição funcional da renda no Brasil: análise dos resultados recentes e estimação da conta da renda.” *Econ. Apl.* 18(3).

- Heller, H. 2011. *The Birth of Capitalism – A 21st Century Perspective*. London: PlutoPress.
- Hodson, G., e Busseri, M. A. 2012 “Lower Cognitive Ability Predicts Greater Prejudice Through Right-Wing Ideology and Low Intergroup Contact.” *Psychological Science* 23(2): 187-195.
- Houle, C. 2008 *Inequality and Democracy*. Acesso em 15 de março de 2016. http://www.rochester.edu/college/psc/cpw/new_pdf/InequalityandDemocracy.pdf
- Johnson, S. 2009. “The Quiet Coup.” *The Atlantic*, maio. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/05/the-quiet-coup/307364/>
- Klein, N. 2007. *The Shock Doctrine*. New York: Metropolitan Books.
- Koenig, P. 2016. “Time for Counter-Coups in Latin America? – and Europe?” *Defend Democracy Press*, 19 de maio. Acesso em 25 de maio de 2016. <http://www.defenddemocracy.press/time-counter-coups-latin-america-europe/>
- Lasch, C. 1996. *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*. New York: WW Norton.
- MAR (Miami Association of Realtors). 2016. *2015 Profile of International Home Buyers in Miami Association of Realtors Business Areas*. Acesso em 7 de julho de 2016. <https://www.miamire.com/docs/default-source/international-research-and-resources/miami-2015-survey---final---january-2016.pdf?sfvrsn=4>.
- Marques, R. M., e Nakatani, P. 2015. “The Strength and Fragility of the Brazilian Economy.” *Monthly Review* 67(1).
- Marquetti, A. A. 2004. “Do Rising Real Wages Increase The Rate Of Labor-Saving Technical Change? Some Econometric Evidence.” *Metroeconomica* 55(4): 432–441.
- Marx, K. 1969. *Theories of Surplus Value*. Tome II. London: Lawrence and Wishart.
- McKinsey & Company. 2014. “Capturing the hearts of Brazil’s luxury consumers.” <http://www.mckinseyonmarketingandsales.com/capturing-the-hearts-of-brazils-luxury-consumers>
- Mello, J. M. C. 1975. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense
- Orwell, G. 1968[1946] “Politics and the English Language.” In: Sonia Orwell e Ian Angus (eds.) *The Collected Essays, Journalism and Letters of George Orwell*, vol. 4, In Front of Your Nose: 1945-1950. London: Secker & Warburg.
- Ostry, J. D., Loungani, P., e Furceri, D. 2016 “Neoliberalism: Oversold?” *IMF*,

- Finance & Development*, junho: 38-41.
- Oxfam. 2016. "An Economy for the 1% - How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped." *Oxfam briefing paper* 210. Acesso em 14 de março de 2016. https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_o.pdf
- Petras, J. 2013. "Brazil: Extractive Capitalism and the Great Leap Backward." *Global Research*, 23 de julho. Acesso em 23 de outubro de 2015. <http://www.globalresearch.ca/brazil-extractive-capitalism-and-the-great-leap-backward/5343624>
- Prado, E. 2014. "O mau humor do mercado." Acesso em 26 de novembro de 2015. <https://eleuterioprado.files.wordpress.com/2014/04/o-mau-humor-do-mercado.pdf>.
- Reich, R. B. 2015. *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few*. New York: Knopf.
- Rugistky, F. 2015. "Austerity Reaches Brazil." *Jacobin Online*. Acesso em 23 de outubro de 2015. <https://www.jacobinmag.com/2015/09/brazil-pt-austerity-dilma-rousseff-petrobas-real/>.
- Rodrik, D. 2009. "Trade in Illusions." *Foreign Policy*, 18 de novembro. <http://foreignpolicy.com/2009/11/18/trading-in-illusions/>
- Serrano, F., e Summa, R. 2012. "A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011." *OIKOS* 11(2): 166-202.
- Serrano, F., e Summa, R. 2015. *Aggregate Demand and the Slowdown of Brazilian Economic Growth from 2011-2014*. Center for Economic and Policy Research, agosto. Acesso em 23 de abril de 2016. <http://cepr.net/documents/publications/Brazil-2015-08.pdf>.
- Shaikh, A. 1990 *Valor, Acumulación y Crisis: Ensayos de Economía Política*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Stephens, J. D., Rueschemeyer, D., e Stephens, H. B. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Streeck, W. 2014. "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State." *German Economic Review, Special Issue: Government Debt in Democracies: Causes, Effects, and Limits*. 15: 143-165.
- Tavares, M. C. 1974 *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Manuscrito UFRJ.
- Teixeira, R. A., e Pinto, E. C. 2012. "A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvi-

- mento econômico.” *Economia & Sociedade* 21: 909-941.
- The Economist. 2004. “Not-so-swift justice.” 25 de março. <http://www.economist.com/node/2542089>
- The Economist. 2014. “What has gone wrong with democracy?” 1 de março. <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do>
- The Economist. 2015a. “Weird Justice.” 10 de dezembro. <http://www.economist.com/news/americas/21679861-courts-treat-suspects-too-harshly-and-convicts-too-leniently-weird-justice>
- The Economist. 2015b. “Brazil’s business Belindia.” 28 de fevereiro. <http://www.economist.com/news/business/21645214-why-country-produces-fewer-world-class-companies-it-should-brazils-business-belindia>
- The New York Times. 2016. “Brazil’s Graft-Prone Congress: A Circus That Even Has a Clown.” 14 de maio. http://www.nytimes.com/2016/05/15/world/americas/brazils-most-entertaining-show-may-be-congress.html?_r=0
- Volscho, T. 2015. “The Revenge of the Capitalist Class: Crisis, the Legitimacy of Capitalism and the Restoration of Finance from the 1970s to Present.” *Critical Sociology*. doi:10.1177/0896920515589003
- Wagner, P. 2011. “The democratic crisis of capitalism: Reflections on political and economic modernity in Europe.” *LSE LEQS Paper* No. 4. Acesso em 14 de março de 2016. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper44.pdf>.
- Weisbrot, M. 2016a. “Brazilian Coup Threatens Democracy and National Sovereignty.” *The Worldpost*. Acesso em 2 de maio de 2016. http://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/brazilian-coup-threatens_b_9694928.html.
- Weisbrot, M. 2016b. “The Brazilian Coup and Washington’s “Rollback” in Latin America.” *The Worldpost*. Acesso em 2 de junho de 2016. http://www.huffingtonpost.com/mark-weisbrot/the-brazilian-coup-and-wa_b_10166686.html
- Weisbrot, M. 2016c. “Attempted coup in Brazil seeks to reverse election result.” *The Hill*. Acesso em 2 de maio de 2016. <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/275051-attempted-coup-in-brazil-seeks-to-reverse-election-results>
- Woodward, B. 2005. *The Agenda – Inside the Clinton White House*. New York: Simon & Schuster.

RESUMO

Esse ensaio efetua uma interpretação crítica das origens das crises combinadas, econômica e política, vigentes no Brasil. Argumenta-se que as crises gêmeas refletem tanto elementos conjunturais como estruturais, típicos das economias capitalistas, mas com elementos específicos que refletem o status subdesenvolvido do Brasil, da sua burguesia oligárquica e sua história.

PALAVRAS-CHAVE:

Capitalismo Brasileiro; Crise Econômica; Crise Política.

*Recebido em 28 de julho de 2016.
Aprovado em 29 de julho de 2016.*

ECONOMIA POLÍTICA DO COMÉRCIO COM A UNIÃO EUROPEIA: A BUSCA AUTOCENTRADA DA ÁFRICA DO SUL

Oscar van Heerden¹

Introdução

Este artigo explora como a África do Sul se encaixa no padrão regional de comércio e o que o Acordo de Livre Comércio (FTA) com a União Europeia (UE) significou para os parceiros comerciais regionais da África do Sul. O acordo de comércio fornece uma ilustração de uma faceta da política externa da África do Sul, com uma consideração particular para como isso tem afetado a União Aduaneira da África Austral (SACU) e a região da SADC. O acordo demonstra claramente uma particularidade do país sul-africano, que optou por negociar com uma grande economia global sem levar em consideração os seus parceiros da SADC, preferindo “ir sozinho”. Este é um cenário interessante, pois demonstra o potencial da África do Sul para agir de forma isolada – independente da sua região. Põe em questão a necessidade da África do Sul trazer sua região à mesa de negociação. Ao mesmo tempo, contudo, as tensões que emergiram entre os membros da SADC frente a essa posição sul-africana tem se mostrado difícil para o país administrar. Como tal, este é um cenário da África do Sul agindo sozinha, destacando a sua perseguição de interesses nacionais limitados e as repercussões daí decorrentes para os seus parceiros regionais. A questão primária da pesquisa em relação a este caso é se a região da SADC foi uma limitação ou uma oportunidade para a África do Sul durante as negociações do Tratado para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA).

O artigo começa com um breve relato das razões para a escolha deste espectro de relações exteriores, que é seguido por uma breve descrição das limitações econômicas da África do Sul. Uma sinopse detalhada dos princi-

¹ Pós-doutorando, South African National Research Chair: African Diplomacy and Foreign Policy, University of Johannesburg. E-mail: oscarvanheerden@icon.co.za

país eventos relacionados às negociações comerciais entre África do Sul/UE de 1995 a 2008 é então apresentada, antes que esse processo seja analisado em relação aos objetivos e resultados para as diferentes partes interessadas.

História das relações comerciais UE/África do Sul

Para fornecer um contexto econômico para este caso, bem como para a Comunidade Econômica África do Sul-Europa (EEC) e, posteriormente, para a UE, serão analisados fluxos comerciais para o período anterior ao TDCA (1958-2000). Uma breve descrição do cenário econômico regional é então fornecida, proporcionando os contextos histórico e econômico para as negociações do TDCA.

A África do Sul tem uma população de 46 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 570,2 bilhões. Como a décima nona maior economia do mundo à época do TDCA, a África do Sul é vista como a potência econômica da África (Burger 2006). A UE, por outro lado, tem uma população de 494 milhões de pessoas e um PIB de US\$ 13 881 trilhões (Burger 2006). Como a maior economia do continente africano na época, a África do Sul é também popularmente vista como a porta de entrada para a África. Ademais, à luz da sua ruptura histórica com o sistema de *apartheid*, que deixou as condições socioeconômicas em um estado deplorável, faz sentido que estes dois atores manifestem vontade de se envolver em um acordo de livre comércio. O Tratado para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA), que os países assinaram, foi criado em janeiro de 2000.

A fim de melhor compreender o contexto de negociações comerciais, é preciso refletir sobre os padrões históricos dos fluxos de comércio entre as partes. Tal análise histórica deve levar em consideração as mudanças no panorama político sul-africano desde 1994. O papel fundamental da transição para a democracia é reconhecido pelo Departamento de Relações Exteriores Sul-Africano em sua descrição das relações África do Sul-UE:

O advento de uma nova democracia política na África do Sul, em 1994, marcou o início de uma nova era nas relações África do Sul-UE. O marco legal que conduz as relações da África do Sul com a UE é o Tratado de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA), o qual baseia-se em diálogo político, cooperação comercial e econômica e cooperação para o desenvolvimento (Burger 2006, 277-315).

No entanto, enquanto o novo governo sul-africano tomou forma em 1994, o TDCA foi somente provisoriamente implementado em 1 de janeiro de

2000, entrando em vigor plenamente no dia 1 de maio de 2004.

A Tabela 1 apresenta os eventos que tiveram grande importância econômica nas relações exteriores sul-africanas com a UE, antes de 1995:

Tabela 1: Principais eventos econômicos nas relações UE-África do Sul anteriores a 1995

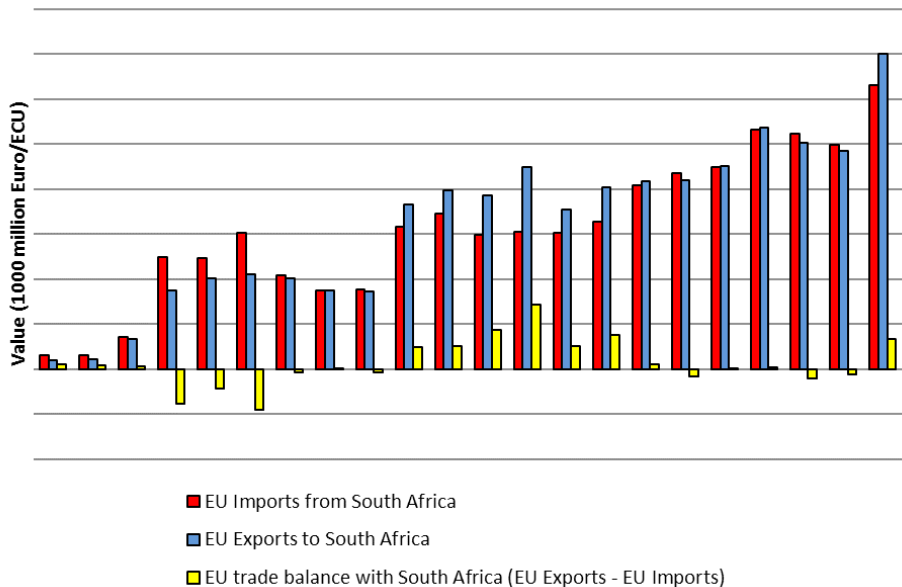
Data	Evento
17 de agosto de 1992	Declaração e Tratado da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) denominado "Em Direção ao desenvolvimento da Comunidade da África Austral", adotado em Windhoek, Namíbia pelos Chefes de Estado e de Governo dos países do Sul da África, o qual convida todos os países e povos sul-africanos a desenvolver uma visão de futuro compartilhado, dentro de uma comunidade regional.
Março de 1993	Publicação de "A Reestruturação da Economia Sul-Africana: Um Estudo do Modelo Normativo (NEM)"
Dezembro de 1993	Publicado o relatório final do plano de crescimento do Grupo de Pesquisa em Macroeconomia (MERG)
Dezembro de 1993	A liberação de pequenos aportes de ajuda financeira pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) facilita a redação da carta de intenções pelo Congresso Nacional Africano (CNA)
Janeiro-abril de 1994	Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP) torna-se o manifesto eleitoral do Congresso Nacional Africano (CAN)
Abril de 1994	Transição de regime na África do Sul com as primeiras eleições democráticas
1994	África do Sul torna-se membro da SADC
Maio de 1994	Posse de Nelson Mandela como Presidente da África do Sul
Após maio de 1994	A UE oferece desenvolver "uma nova relação que possa contribuir para o crescimento econômico e desenvolvimento e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia no cone sul da África"

Como ilustrado na Tabela 1, a estrutura regional da SADC só foi criada em 1992, e a África do Sul não figurava como país-membro na época. A África do Sul estava focada na sua transição nacional para a democracia, e seu foco econômico era a "Abordagem do Modelo Normativo" do governo do Partido Nacional, de 1993, que, em seguida, levou ao Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (RDP), parte do manifesto eleitoral do Congresso Nacional Africano (CNA) em 1994.

Dado que o TDCA focava primordialmente no comércio entre as duas

partes, é importante também entender os padrões históricos das relações comerciais entre os dois polos. Isto fornece o pano de fundo do contexto comercial de que o TDCA foi negociado. Como o contrato só foi assinado em 2000, os padrões comerciais históricos entre as duas partes antes dessa data são descritos. As negociações entre UE e África do Sul durante este período são representadas na Figura 1.

Figura 1: Negociações comerciais da UE com a África do Sul (1958-2000)



Fonte: Dados do país sul-africano extraídos da European Commission, Euro Stat²

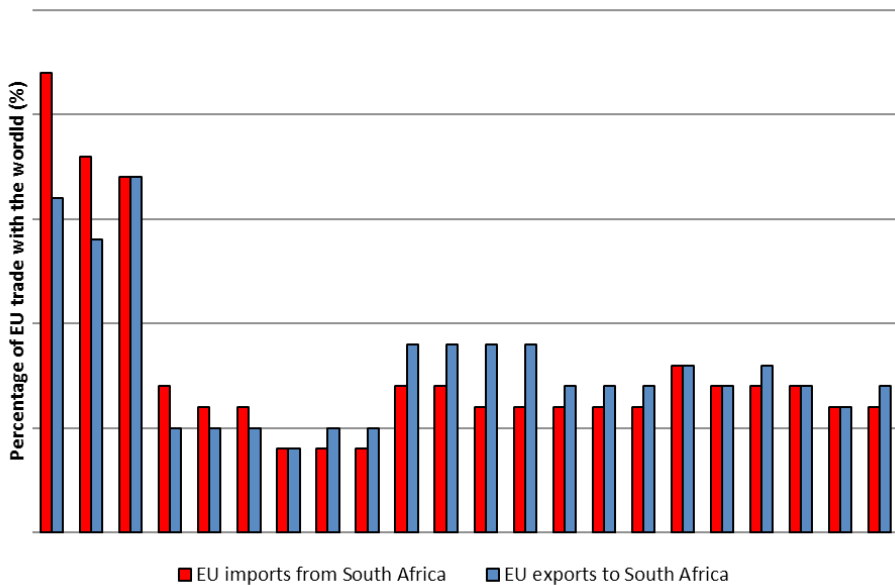
Durante o período de 1958 a 1980, houve um déficit comercial já que UE importava mais do que exportava para a África do Sul. Este padrão continuou até 1988, quando se viu um superávit comercial no comércio da UE com a África do Sul. De 1988 a 1994 continuou a haver um excedente comercial. Essa época coincidiu com o período de sanções internacionais contra a África do Sul, que terminou oficialmente em 1991. De 1995 a 1999, as exportações da UE para a África do Sul praticamente igualaram o número de importações provenientes do país sul-africano, com um leve déficit comercial evidente. Em 2000 houve um novo excedente comercial nas negociações entre a UE e a África do Sul. A balança comercial da UE com a África do Sul tem flutuado e as diferenças no valor relativo das importações e exportações no período de

² Atentar para o fato de que aquele dado é para os anos de 1958, 1960, 1970 e anualmente a partir de 1981.

um ano para outro têm sido relativamente pequena.

A quota global de comércio que a África do Sul representa para a UE é particularmente importante, pois mostra a importância relativa da África do Sul durante a remoção do efeito da inflação. Isto é apresentado na Figura 2.

Figura 2: Negociações comerciais da UE com a África do Sul como porcentagem do comércio global da UE (1958-2000)



Fonte: Dados do país sul-africano extraídos da European Commission, Euro Stat³

Em 1958, 1,6% de todas as importações da UE foram da África do Sul e 2,2% das exportações da UE foram para a África do Sul. No início da década de 1980 esses números tinham caído substancialmente, com a porcentagem das importações e exportações equivalendo a 0,3% e 0,4%, respectivamente. O declínio nas importações da UE provenientes da África do Sul no período de *apartheid* e de sanções internacionais contra a África do Sul é evidente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Ele também demonstra claramente que o comércio da UE com a África do Sul é relativamente menor na perspectiva da UE, contribuindo menos de 1% do seu comércio global.

O mesmo não é verdadeiro a partir da perspectiva sul-africana. Para

³ Atentar para o fato de que aquele dado é para os anos de 1958, 1960, 1970 e anualmente a partir de 1981.

a África do Sul, a UE é um importante parceiro comercial, respondendo por 42% das importações sul-africanas e 33% de suas exportações em 2001.⁴ A título de comparação, em 2001 a África do Sul foi responsável por 0,7% das importações da UE e 0,6% das exportações para o mundo (European Commission, EuroStat). Estes números sublinham a natureza assimétrica da parceria. Apesar das diferenças quantitativas, a importância da África do Sul em relação ao seu posicionamento nacional, regional e internacional continua a ser considerável.

Foi somente após a implementação da parceria UE-África do Sul TDCA (em janeiro de 2000), que uma recomendação para considerar as questões econômicas de integração regional foi apresentada nas estruturas da SADC (em março de 2001). Isso foi seguido por um Memorando de Entendimento sobre Convergência Macroeconômica (em 2002) da SADC. Foi só em 2003 que a SADC lançou o projeto de um Plano Regional Indicativo de Desenvolvimento Estratégico (RISDP) como uma demonstração de seu compromisso com o aprofundamento dos processos de integração entre os seus membros. O RISDP destina-se a:

oferecer orientação estratégica na elaboração e na formulação dos programas, projetos e atividades da SADC, com o intuito de atingir o desenvolvimento e o crescimento econômico, reduzir a pobreza e melhorar os padrões de qualidade de vida das populações da África Austral, além de auxiliar os socialmente menos favorecidos através da integração regional (Draper, Alves e Kalaba 2006).

Ainda que a SADC fosse relativamente nova na época em que foi negociado o acordo UE-África do Sul TDCA, e que a África do Sul só tenha ingressado após a sua transição para a democracia, trata-se de um importante ator quando considerado o impacto do TDCA sobre a região sul-africana. Assim, é importante refletir brevemente sobre a dinâmica comercial entre os estados membros da SADC. A África do Sul tornou-se o principal ator comercial da SADC com o mundo. As importações sul-africanas representam, em média, 78% das importações da SADC para o mundo no período de 1999-2004.⁵ As exportações sul-africanas representavam uma média de 72% das

4 Dados de comércio na participação da UE no comércio da África do Sul em 2000 não foram estabelecidos. Portanto, foram utilizados os dados de 2001. Fonte: "EU Bilateral Trade and Trade with the World (ACP including South Africa)," DG Trade, Trade Statistics, European Commission, EuroStat, Setembro de 2006. Acesso em 12 de março de 2011. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/111465.htm>,

5 Cálculos próprios extraídos de dados do: SADC Trade Development Programme (Online), SADC trade Database: "SADC 2007 SADC HS4 trade", desenvolvido por Australian Agency

exportações da SADC durante o mesmo período.⁶

A África do Sul é também o principal ator no âmbito da SACU. Isso é evidente quando se considera os dados comerciais da SADC com o mundo em 2003: a África do Sul foi responsável por 75% das exportações e 70% das importações.⁷ Outros membros da SACU tiveram uma participação muito menor nos fluxos comerciais com o resto do mundo. A África do Sul, portanto, figura como o principal ator tanto na SADC como na SACU, e sua participação em ambos os organismos é uma fonte de tensões regionais.

Eventos chave no processo de integração África do Sul/UE TDCA

A tabela a seguir apresenta os eventos de maior importância econômica nas relações exteriores da África do Sul com a UE, de 1995 a 2008.

Tabela 2: Principais eventos econômicos nas relações UE-África do Sul entre 1995 e 2008

Data	Evento
Após maio de 1994	A UE oferece desenvolver “uma nova relação que possa contribuir para o crescimento econômico e desenvolvimento e, conseqüentemente, para o fortalecimento da democracia no cone sul da África” (Davies 2000)
1996	A chamada estratégia da borboleta, desenvolvida pelo Departamento de Comércio e Indústria da África do Sul, dá prioridade ao desenvolvimento de relacionamentos com o mundo em desenvolvimento: África (o corpo estratégico), o arco do Oceano Índico e da Ásia, incluindo a China (uma das asas estratégicas) e América Latina (outra asa estratégica)
1996	Assinado o Protocolo de Comércio da SADC em Maseru, Lesoto

for International Development (AusAID) e Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Acesso em 12 de março de 2011. <http://data.sadctrade.org/st/TableViewer/tableView.aspx>.

6 Cálculos próprios extraídos de dados do: SADC Trade Development Programme (Online), SADC trade Database: “SADC 2007 SADC HS4 trade”, desenvolvido por Australian Agency for International Development (AusAID) e Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Acesso em 12 de março de 2011. <http://data.sadctrade.org/st/TableViewer/tableView.aspx>.

7 Cálculos próprios extraídos de dados do: SADC Trade Development Programme (Online), SADC trade Database: “SADC 2007 SADC HS4 trade”, desenvolvido por Australian Agency for International Development (AusAID) e Trade and Industrial Policy Strategies (TIPS). Acesso em 12 de março de 2011. <http://data.sadctrade.org/st/TableViewer/tableView.aspx>.

Data	Evento
Março de 1996	Mandato do Conselho da UE determinando a exclusão de uma longa lista de produtos (equivalente a 46% da exportação agrícola da África do Sul para a UE)
Junho de 1996	Crescimento Sustentável e Redistribuição: uma estratégia macroeconômica – relatório que propõe acelerado programa de privatizações, desregulamentação e contração fiscal. O programa almeja taxa de crescimento de 6,1% e criação de 409 mil postos de trabalho por ano, a partir de 2000
1997	Relatório Verde da Comissão Europeia para as relações entre UE e países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP) às vésperas do século XXI: desafios e oportunidades para uma nova parceria
1997	África do Sul admitida na Convenção de Lomé em condições de restrição extrema
Final de 1997	África do Sul apresenta oferta de comércio detalhada à UE
Início de 1998	UE apresenta oferta de comércio detalhada à África do Sul
Junho de 1998	Entra em vigor o status de membro qualificado da África do Sul na Convenção de Lomé
29 de janeiro de 1999	Firmado acordo África do Sul-Comissão da UE em Davos, na Suíça
24 de março de 1999	Chefes de Governo da UE aprovam o Tratado para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA)
26 de outubro de 1999	Vinculação da COSATU [Congress of South African Trade Unions] ao TCDA estabelecido entre UE e África do Sul durante reunião conjunta dos comitês de comércio e indústria, negócios estrangeiros, agricultura e propriedade privada e do comitê selecionado do NCOP em assuntos econômicos
2000	Expirada a Convenção de Lomé IV (UE-ACP)
Janeiro de 2000	Implementação do Tratado para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) entre África do Sul e UE
Abril de 2000	Cúpula Africa – UE no Cairo
1º de setembro de 2000	Fase de implementação do Protocolo de Comércio da SADC, o qual prevê o estabelecimento de uma zona de livre comércio até 2008 (Burger 2002, 146).
2000/2001	Através do TISA [Trade and Investment South Africa] do DTI [Departement of Trade and Industry], são estabelecidos de “escritórios de promoção de comércio e investimento no continente com o propósito de facilitar o comércio e investimento entre a África do Sul e o continente..., com escritórios localizados no Egito, Nigéria, Gana, Uganda, Quênia, Etiópia, Tanzânia, Zimbábue [e] ilhas Maurício” (Burger 2002, 144).

Data	Evento
Março de 2001	Relatório aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo da SADC na Cúpula Extraordinária de Windhoek, na Namíbia, o qual recomendou, entre outras coisas, a formulação de um Plano de Desenvolvimento Estratégico Regional (RISDP)
Agosto de 2001	Protocolo Adicional da Declaração e o Tratado da SADC assinado em Blantyre
Setembro de 2001	Conclusão do Tratado da União Aduaneira da África Austral (SACU), no qual a Divisão de Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico (ITED) do Departamento de Comércio e Indústria (DTI) atuou decisivamente (Burger 2003, 159).
2001/2002	O Departamento Sul-Africano de Comércio e Investimento fica “encarregado da tarefa de prover serviços de suporte ao estabelecimento da NEPAD” (Burger 2003, 157).
Fevereiro de 2002	Assinado o Acordo sobre Vinhos e Bebidas Alcoólicas entre a África do Sul e a Comunidade Europeia (Burger 2003, 159).
2002	Memorando de Entendimento e Convergência Macroeconômica da SACU
Março de 2003	Publicado pela Secretaria da SADC um esboço do Plano Estratégico Indicativo Regional
Julho de 2004	Novo tratado da SACU entra em vigor (Burger 2007, 169).
Agosto de 2004	Finalizada a revisão da implementação do Protocolo de Comércio da SADC pelo Secretariado do SADC
Meados de 2005	Implementação do Protocolo de Comércio da SADC por todos os países-membros (à exceção de Angola, República Democrática do Congo e Madagascar) (Burger 2007, 169).
Agosto de 2005	Concluído o Tratado de Livre Comércio da SADC com os países membros da área de Livre Comércio Europeia (FTA) (Burger 2007, 170).
Agosto de 2005	África do Sul e UE assinam Protocolo Adicional, o qual permite à África do Sul estender as preferências do Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) a 10 novos Estados-membros e vice-versa (Burger 2007, 170).
Março de 2006	Proposta da SADC de aprofundamento das relações com a UE, tendo por base o texto revisado do Tratado para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TCDC)
Meados de 2006	Substanciais progressos na harmonização de documentos e processos e na preparação do Memorando de Entendimento em Assistência Mútua entre aduanas dos países da SADC (Burger 2007, 169).
Dezembro de 2007	Cúpula UE-África em Lisboa

Em termos econômicos, o evento mais significativo na sequência apresentada acima foi, indiscutivelmente, a mudança na política macroeconômica do documento de política RDP para o GEAR. Outro evento importante foi o fato de que a África do Sul queria atingir plena adesão à Convenção de Lomé, através da qual teria se qualificado para várias formas de ajuda ao desenvolvimento e auxílio. No entanto, a África do Sul não foi, a princípio, admitida neste acordo, e quando aceita posteriormente foi somente na forma de adesão qualificada. O motivo para tanto foi o fato de que a África do Sul desempenha um papel dominante no comércio entre os países da África, Caribe e Pacífico (ACP) e a União Europeia. Os países da União Aduaneira da África Austral (SACU) – exceto a África do Sul –, em conjunto com os países da ACP, foram signatários de Lomé. Para a UE, levando em consideração a baixa base econômica de muitos dos signatários de Lomé, uma abordagem protetora e de concessões iria beneficiar grandemente a economia sul-africana. Isso tem implicações para o impacto do TDCA sobre essas regiões, que serão examinados mais adiante neste capítulo.

Finalmente, os eventos acima mostram claramente que o envolvimento da África do Sul, como membro da SADC, correu em paralelo ao processo de negociações do TDCA.

O Acordo para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) entre África do Sul/UE

Um Acordo de Livre Comércio (FTA), assinado em 2000 entre a África do Sul e a UE, comprometeu a África do Sul a conceder acesso livre de impostos para 86% das importações da UE durante um período de 12 anos, enquanto que a UE se comprometeu a liberalizar 95% das importações da África do Sul ao longo de um período de dez anos (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation). Esperava-se que o TDCA ajudaria a reestruturar a economia sul-africana e estimular o crescimento econômico em longo prazo (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation). Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria da África do Sul, assinalou que os principais objetivos do TDCA eram resolver “o problema que a África do Sul enfrentava por ter as piores condições possíveis de acesso ao mercado da UE”.⁸ Ele também indicou que o acordo abrangia “comércio e questões relacionadas à cooperação em

⁸ Entrevista com Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria, Pretória, conduzida no início de 2009.

domínios econômicos, sociais e políticos”.⁹ O acordo previa, igualmente, “um quadro jurídico para assistência financeira permanente da UE com doações e empréstimos para cooperação e desenvolvimento, que [correspondia a] R900 milhões por ano” (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation). As principais disposições do FTA foram acordos sobre:

- Cronograma assimétrico;
- Identificação e proteção de produtos sensíveis;
- A integração da África do Sul na economia global;
- A introdução da doutrina de “regras de origem”;
- Cooperação em diversas áreas.

Cada uma das disposições é explicada brevemente abaixo.

Um cronograma assimétrico foi acordado por ambas as partes. Isto significava que, embora os acordos comerciais fossem recíprocos, cada parte tinha diferentes prazos para atingir os objetivos almejados. Prazos generosos foram especificados para ambas as partes com o objetivo de assegurar benefício mútuo dentro do período acordado. Dada a enorme agenda de reestruturação da África do Sul, a UE concordou em abrir seus mercados mais rapidamente que o país sul-africano.

A identificação de certos produtos sensíveis foi considerada necessária para que ambas as partes chegassem a um acordo sobre a proteção dos setores-chave. Isso foi feito especialmente onde foi constatado haver um impacto indevido sobre os parceiros comerciais vizinhos da África do Sul. Assim, alguns produtos foram excluídos do acordo, a fim de proteger os setores vulneráveis em ambos os lados. Estes eram, principalmente, produtos agrícolas. Do lado sul-africano, os produtos que são de interesse dos países vizinhos dentro do âmbito da SACU também foram excluídos. A África do Sul queria que os produtos das indústrias de veículos motores, têxtil e vestuário fossem excluídos, enquanto que a UE queria, sobretudo, que os produtos agrícolas caíssem nesse veto (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation). Isso foi de particular importância para ambas as partes, já que houve um entendimento tácito de que, se as partes não limitassem esses produtos sensíveis para a periferia do acordo comercial, problemas intermináveis teriam sido encontrados pelas equipes de negociação.

O acordo também queria garantir a integração da África do Sul na

⁹ Entrevista com Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria, Pretória, conduzida no início de 2009.

economia mundial. Isso é explicitado no seguinte extrato sobre os objetivos do FTA:

A criação do FTA almeja dar fim à isolação econômica da África do Sul que se seguiu após o fim do regime de *apartheid*, auxiliando a promoção do crescimento econômico. Neste sentido, o tratado de livre comércio está em total acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), organização chave na economia mundial (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation).

Além do exposto acima, as disposições do TDCA estendem a cooperação para diversos domínios, como:

- Cooperação social, onde ambas as partes se comprometiam a iniciar um diálogo sobre o assunto, a fim de abordar questões relacionadas aos problemas sociais de uma sociedade saindo de uma era de *apartheid*. Ambos garantiam os direitos sociais básicos, como a liberdade de associação;
- Cooperação para a proteção do meio-ambiente;
- Cooperação cultural;
- Cooperação no combate às drogas e à lavagem de dinheiro; e
- Cooperação no campo da saúde e, em particular, no combate à AIDS (Southern African Development Community Cooperation in Standardisation).

O que foi exposto acima era particularmente importante para a UE já que a maioria dos países estava de acordo que, dada a história da África do Sul, o país necessitava de ajuda para além da frente econômica. O *apartheid* deixou o país com muitos problemas sociais e políticos e, portanto, apenas um pacote econômico, sem combater esses componentes seria um exercício fútil.

Análise do processo África do Sul/UE TDCA

Com o entendimento dos principais eventos que ocorreram no Acordo para o Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) África do Sul/UE, do contexto econômico sul-africano nesse período e da substância do TDCA, torna-se possível chegar a uma interpretação analítica destes. Esta análise é realizada com o objetivo de refletir sobre a interação entre o com-

portamento da política externa da África do Sul nos níveis regional e internacional dentro desse cenário econômico. Esta seção examina os objetivos do governo sul-africano e seus efeitos tanto a nível nacional quanto regional em relação ao TDCA UE.

Um exame dos dados de comércio ACP mostra que a África do Sul domina não só o comércio entre os signatários, mas também o comércio com outros países do mundo, estando claramente em uma posição econômica diferenciada quanto aos outros países que compõem o ACP.¹⁰ Isso deixa claro por que a UE decidiu permitir à África do Sul apenas a adesão qualificada na Convenção de Lomé. Ao se questionar por que a UE não aceitou a África do Sul como um membro pleno de Lomé, deve-se atentar para uma série de razões. De acordo com Hill (2011), os motivos europeus estavam claramente ligados a uma mistura dos campos interno externo. Ele argumenta que, internamente, os ministros foram sempre conscientes da ameaça que a África do Sul representava para os agricultores europeus e trabalhadores industriais, em virtude de sua posição semi-desenvolvida. Ele continua afirmando que, externamente, os motivos da UE foram mais diplomáticos que obviamente auto-interessados. Os interesses da UE não restam só em ver a África do Sul recuperar-se politicamente e florescer economicamente, mas também em vê-la se tornar o motor do crescimento em todo o sul da África, uma região marcada pela guerra, pela pobreza e pela doença desde 1970. A UE gostaria de ver a integração regional se desenvolver na África Austral, e isso não teria acontecido se a África do Sul tivesse aderido às cláusulas comerciais e de auxílio de Lomé (Hill 2001). Dadas as relativamente pequenas economias dos países da ACP, com estipulações preferenciais da UE se tornando uma necessidade quando se trata de tais economias, um compromisso útil e construtivo com uma economia como a da África do Sul simplesmente não teria sido possível.

A África do Sul se encontrava em uma posição muito difícil ante as negociações comerciais com a UE. Por um lado, o país tinha de mostrar vontade de corrigir os enormes desequilíbrios criados pelo regime do *apartheid* e melhorar a vida do povo sul-africano. Isso quase certamente significava maior intervenção do Estado na economia, e um possível programa de nacionalização de setores-chave da economia com uma forte ênfase no bem-estar social. Por outro lado, a África do Sul enfrentava as realidades do mercado global, o que, dentre outras questões, implicaria uma abertura do mercado interno e da liberalização da economia para atrair o investimento direto estrangeiro. Este último ponto, argumentam alguns, corre contra o primeiro. Foram restrições como estas que moldaram a abordagem sul-africana e seus objetivos

10 Dados do comércio dos países ACP separam a África do Sul de outros países africanos, num reconhecimento de quão significante são os dados da África do Sul para uma análise geral.

políticos à medida que engajava em negociações comerciais com a UE.

O governo sul-africano projeta a SADC como a “peça central” da sua política econômica para o exterior (Hill 2001). Essa projeção da sua política econômica é claramente evidente quando monitora-se como o governo sul-africano descreveu suas relações comerciais com África e a SADC desde 2000 em seu anuário.¹¹ As descrições das relações africanas nestes documentos revelam como a África do Sul gostaria de ser vista para estar agindo em suas relações econômicas:

Tabela 3: Descrições dos anuários das relações econômicas da África do Sul com UE e SADC entre 2001 e 2008

Ano	Descrição das relações de comércio da SADC	Descrição das relações de comércio da UE
2001/02	<p>“A África forma o foco da estratégia econômica global da África do Sul, no seio da qual o governo persegue uma forte agenda de parcerias desenvolvimentistas com os países do continente, considerados, portanto, vitais e estratégicos” (Burger 2002, 144).</p> <p>“A peça central da política externa Sul-Africana é a SADC... Os interesses e objetivos da África do Sul na região austral do continente são guiados por fortes relações entre a economia doméstica e a economia regional” (Burger 2002, 145).</p>	<p>“Relações com a Europa, relações com a UE, são centrais, são economicamente cruciais... O histórico do Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) entre África do Sul e UE...é o componente chave da política de comércio da África do Sul, uma vez que a UE é o maior parceiro de comércio e investimento do país, contando por cerca de 40% do comércio total da África do Sul” (Burger 2002, 147).</p>

¹¹ Nenhum anuário foi produzido e publicado no período entre 1995-1999. Os anuários começaram a partir de 2001/02 e foram publicados anualmente subsequentemente.

Ano	Descrição das relações de comércio da SADC	Descrição das relações de comércio da UE
2002/03	<p>Como mencionado acima e (com referência específica aos africanos e ao SADC como mercados chave para bens da África do Sul):</p> <p>“A África é um importante Mercado para as exportações sul-africanas” (Burger 2003, 156).</p> <p>“Como mercado de uma grande porção das exportações de alto valor agregado da África do Sul, o crescimento destas indústrias domésticas está inexoravelmente ligado ao crescimento da economia regional” (Burger 2003, 157).</p> <p>Mencionado o desequilíbrio comercial com o resto da África como sendo largamente “causado pelo investimento da África do Sul no continente, tendo em vista projetos de infraestrutura destinados às capacidades produtivas das economias africanas” (Burger 2003, 156).</p> <p>“Na África austral, a África do Sul busca a reestruturação dos arranjos regionais promovendo a industrialização. O apoio departamental aos processos relacionados a plataformas produtivas é a base de uma estratégia industrial regional integrada. Isto permite usar a África austral como parte integral da cadeia de suprimentos em processos industriais globais. Através de uma combinação de cooperação setorial, coordenação de políticas e integração comercial, a política regional da África do Sul visa propiciar uma economia regional dinâmica, capaz de competir efetivamente na economia global” (Burger 2003, 157).</p>	<p>Conforme referido acima e com menção específica ao do Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) e “o longamente aguardado Acordo de Vinho e Bebidas Alcoólicas entre a África do Sul e a Comunidade Europeia foi assinado em fevereiro de 2002, concluindo o do Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) e estabelecendo os vinhos e as bebidas alcóolicas da África do Sul no seu principal mercado” (Burger 2003, 159).</p>

Ano	Descrição das relações de comércio da SADC	Descrição das relações de comércio da UE
2003/04	<p>Conforme referido acima e:</p> <p>“A economia da África do Sul está inexoravelmente ligada à África austral e o seu próprio sucesso está ligado à recuperação econômica do continente através do NEPAD. Os desafios do desenvolvimento devem ser vistos sob o prisma dos benefícios econômicos mútuos e no impacto desenvolvimentista da África do Sul e da África num processo de fortalecimento econômico mútuo” (Burger 2004, 169).</p>	Conforme referido acima
2004/05	<p>Conforme referido acima e uma descrição do trabalho da divisão de Comércio Internacional e Desenvolvimento Econômico (ITED) do Departamento de Comércio e Indústria, cuja estratégia econômica global “foi formulada sob a luz das relações do país com a TDCA, com o restante da África, NEPAD e das relações econômicas com parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento, no Norte e no Sul” (Burger 2005, 160).</p> <p>E:</p> <p>“Desde o restabelecimento da democracia, em 1994, a África do Sul tem colocado a integração regional com os Estados membros da SADC no topo de sua agenda econômica externa. Tal posicionamento vem da crença nos benefícios econômicos que podem ser trazidos a todos os Estados membros por meio de uma cooperação econômica mais próxima na região”</p>	<p>Conforme referido acima e:</p> <p>“Relações comerciais com a Europa, em particular com a UE, são ventrais para o desenvolvimento econômico da África do Sul. O Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) com a UE forma um elemento substancial na reconstrução e no desenvolvimento da África do Sul” (Burger 2005, 163).</p>
2005/06	Conforme referido acima	Conforme referido acima

Ano	Descrição das relações de comércio da SADC	Descrição das relações de comércio da UE
2006/07	Conforme referido acima e: “Encarar os desafios do desenvolvimento será mutualmente benéfico para a África do Sul e para o restante da África” Menção feita ao Tratado de Livre Comércio da SADC com a Área de Livre Comércio Europeia (agosto de 2005)	Conforme referido acima e “Em agosto de 2005, a África do Sul e a UE assinaram um Protocolo Adicional, o qual permite à África do Sul estender as preferências do Tratado de Comércio Desenvolvimento e Cooperação (TDCA) para os 10 novos membros e vice-versa” (Burger 2007, 170).
2007/08	Amplamente conforme referido acima e: “Para complementar os processos de integração da SADC e SACU, a África do Sul busca uma estratégia de engajamento bilateral com os países da região da África austral. Esta estratégia tem por escopo o objetivo de alcançar crescimento econômico e desenvolvimento na região através do investimento, do desenvolvimento em infraestrutura e da liberalização do comércio” (Burger 2008, 148).	Conforme referido acima

A tabela mostra a evolução cronológica da crescente sofisticação da projeção das relações da África do Sul com a SADC, que é a “peça central” da sua política externa, e as relações com a UE que são “pivô” e “economicamente fundamentais”. As descrições relacionadas à África e à SADC mostram que, ao longo do tempo, a projeção do papel sul-africano na África tem se tornado mais sofisticada, deixando de ver a África como um mercado para assumir seus desafios desenvolvimentistas como fundamentais para seu próprio sucesso.

As relações com a UE em grande parte já entraram em vigor no ano de 2000, com apenas o acordo sobre os vinhos e demais bebidas alcoólicas sendo adiado até 2002. Assim, ainda que houvesse conversas paralelas, na realidade o compromisso da UE precedeu os processos da SADC e da SACU com a África do Sul, concluindo estes de forma bilateral, antes de trazer a SADC à mesa de negociações, à medida que esta estrutura regional amadurecia.

É evidente que a retórica do governo tem sido a de ter a SADC e a região da África Austral como a peça central de sua política externa econômica. No entanto, o grau em que esta política tem sido adotada e se tornado uma realidade é muito menos claro. Essa tensão entre a visão, intenção e realização concreta das relações comerciais é descrita por Qobo, quando o autor expõe que falar sobre a região da SADC “é muito complicado”.¹² Ele elabora que, quando o governo envolveu-se com a SADC no início dos anos 1990, havia uma gama de hipóteses sobre a SADC estar no centro da política externa para a econômica, onde “os nossos destinos na África do Sul estão entrelaçados aos da SADC”.¹³ Todavia, “o que não aconteceu é a definição precisa do que buscamos alcançar na região da África do Sul”.¹⁴

A mudança para enfatizar o comércio e o desenvolvimento é evidente na discussão com Qobo, do Departamento de Comércio e Indústria. Ele explica a existência de um “pensamento de alto nível, onde nós tentamos mudar a ênfase para o que chamamos de regionalismo desenvolvimentista”¹⁵ (o sublinhado é meu). Isso também se torna evidente quando ele explica o papel da divisão de Comércio e Desenvolvimento Econômico Internacional (ITED) do DTI:

O foco no desenvolvimento de uma política comercial como área de interesses transversais, a atitude da África do Sul para com o comércio transcendem as visões conservadoras sobre o comércio. Nós temos consciência do papel único que exercemos no continente como um todo, portanto, todo o nosso trabalho é desenvolvimentista.¹⁶

Ele continua a explicar que a política comercial é parte fundamental da sua política externa global da África do Sul:

Nós temos consciência de que não é possível “desligar” política comercial de objetivos mais amplos de política externa. Um exemplo pode ser visto em missões estrangeiras, nas quais imediatamente nota-se a presença [de representantes] tanto do DTI [*Department of Trade and Industry*] quanto

12 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

13 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

14 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

15 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

16 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

do DFA [*Departement of Foreign Affairs*]. Há, portanto, a compreensão da inter-relação dos dois papéis exercidos pela política comercial e pela política externa.¹⁷

Isso mostra que a África do Sul visa projetar uma agenda política de desenvolvimento comercial em direção à SADC. O país utilizou a mesma abordagem nas negociações com a UE, posicionando o TDCA como um tratado tanto de comércio como de desenvolvimento.

Resultados domésticos

Em janeiro de 1999 houve concordância [das partes] a respeito do texto do acordo entre UE e África do Sul. Os Chefes de Governo da UE deram aprovação formal ao TCDA logo em seguida (março de 1999). Em outubro de 1999 as preocupações internas da África do Sul em relação a processos e disputas no seio do TDCA foram oficialmente documentadas por uma federação de trabalhadores de amplo alcance, o Congresso Sul-Africano de Sindicatos (COSATU). A COSATU manifestou diversas preocupações com respeito às consultas amplas promovidas pelo governo sul-africano. Tais procedimentos eram sentidos como inadequados para que a COSATU pudesse contribuir substantiva e continuamente para o processo de negociação.

Dentro deste contexto de inquietações domésticas sobre o procedimento do TDCA, o governo sul-africano considerou importante, a partir de então, ressaltar o caráter desenvolvimentista do tratado, de modo a voltar-se às desigualdade socioeconômicas da população da África Austral como um todo. Apesar deste posicionamento do governo em relação ao TDCA no período das negociações, o verdadeiro caráter desenvolvimentista do TDCA em seus resultados finais foi questionado internamente. Vickers argumenta que “nós deveríamos parar de falar no TDCA como um tratado desenvolvimentista. Foi uma negociação comercial calculada e difícil. Nós trabalhamos duro e aprendemos muitas lições.”¹⁸ Davies também destaca os resultados do TDCA para a África do Sul em termos de ganhos econômicos e não em termos desenvolvimentistas:

Acredito que, de um modo geral, nós [da África do Sul] obtivemos resultados razoáveis em termos de acesso aos mercados da UE, acesso dos procutores

17 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial e econômico, conduzida no início de 2009.

18 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

da UE ao mercado sul-africano, sem prejudicar nossos setores sensíveis.¹⁹

Tal percepção também encontra ressonância em Qobo, quando ele descreve que o principal objetivo do TDCA, de uma perspectiva sul-africana, seria “de expandir o comércio entre a UE e a África do Sul”.²⁰ Davies faz afirmação similar a respeito de como os interesses comerciais da UE sobrepuseram-se aos seus imperativos desenvolvimentistas. Ele explica que

quando há um encontro [de um país em desenvolvimento] com o mundo desenvolvido para negociar um acordo comercial, pode-se imaginar que a negociação será permeada das melhores intenções de ajudar; ou tal negociação pode ser vista como uma briga por interesses comerciais. E, via de regra, o último cenário é o verdadeiro. O mundo desenvolvido tem interesses comerciais e irá persegui-los. E estes interesses comerciais serão um limitador para aquilo que pode ser oferecido em troca de ideias desenvolvimentistas. Isto é apenas a realidade - e tal cenário ficou evidente nas negociações do TCDA.²¹

Na época das negociações do TDCA, o público sul-africano via ser retratado na imprensa o papel da África do Sul na liderança de um tratado pró-África, por meio do cancelamento do débito africano, do engajamento no G8 em subsídios no setor agrícola.

Resultados regionais

Havia tensões substanciais sobre a África do Sul no processo de lidar com a percepção dos vizinhos regionais. A SADC ainda não estava pronta e em posição de negociar diretamente com a UE e, simultaneamente, a África do Sul não era vista como qualificada para ser parte na Convenção de Lomé. Tais tensões regionais são claramente apontadas por Qobo, que explica haver uma combinação de desconfiança histórica e preocupação com o papel dominante da África do Sul na região, além de certo ressentimento em relação ao *status* excepcional e à relativa prosperidade econômica da África do Sul

19 Entrevista com Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria, Pretória, conduzida no início de 2009.

20 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

21 Entrevista com Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria, Pretória, conduzida no início de 2009.

na região.²² Ele explica que, historicamente (durante a União Sul-Africana e o *apartheid*), a região dos países da África austral era vista como extensão da África do Sul. Sua política externa era muito “patente” e “dominante”.²³ Este medo histórico era acompanhado de uma renovada esperança de que a África do Sul possuísse capacidade de acolher uma nova perspectiva de política regional - uma que fosse positiva, em contraste com aquela do passado. Qobo explica que, ao mesmo tempo, “sempre houve ressentimento [dos países da África Austral a respeito do] nível de crescimento econômico que a África do Sul havia experimentado e a da diversidade de sua capacidade estrutural”.²⁴

Resta claro que da perspectiva dos demais países da região, bem como da perspectiva da UE, a África do Sul era vista como diferente ou deslocada do resto da região. Ela era vista como “um país africano diferente de seus vizinhos”.²⁵ Havia uma grande tensão relativamente à superioridade produtiva, comercial e competitiva da África do Sul em relação a seus vizinhos. A dominância da África do Sul na SADC é ressaltada por Draper et al. quando afirmam que a África do Sul não é um membro “comum” da SADC, uma vez que ela “domina economicamente a região (sendo responsável por cerca de 60% do comércio total da SADC e de cerca de 70% do PNB da SADC), tornando-a indispensável para qualquer processo de integração regional” (Draper, Alves e Kalaba 2006).

Brendan Vickers descreve esta tensão entre a África do Sul e outros membros da SADC como uma “tensão permanente” e a atribui aos conflitos criados pela África do Sul ao negociar individualmente com a UE, sendo simultaneamente parte da SACU.²⁶ Ele explica que, como resultado do ingresso da África do Sul na SACU, “qualquer tarifa externa comum acordada nas negociações [do Tratado de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação] seria automaticamente aplicada aos membros menos desenvolvidos da união aduaneira [SACU]”.²⁷ Qobo corrobora que a principal tensão encarada pela região com relação ao TDCA era o impacto que a redução tarifária teria em

22 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

23 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

24 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

25 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

26 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

27 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

outros membros da SADC. Ele explica que a redução de tarifas por meio do TDCA aumentaria as importações da UE para a região, reduzindo, portanto, os ganhos obtidos com a tarifa da SACU, dos quais muitos membros da SACU dependem.²⁸

Vickers refere que emergiram narrativas contrárias como resposta aos objetivos do TDCA, e afirma que “apenas os participantes” teriam um entendimento verdadeiro do que realmente acontece.²⁹ Por um lado, diz-se que a África do Sul afirma sua posição como parte da SACU, sem querer ou poder “deixar seus vizinhos para trás”, e que a UE propôs o tratado à África do Sul, uma vez que outros membros da SADC e da SACU faziam parte do Tratado sobre Algodão, do qual a África do Sul estava excluída.³⁰ Por outro lado, uma “teoria da conspiração” afirma que a África do Sul negociou isoladamente, uma vez que queria “enfraquecer a SACU porque [a África do Sul] não precisaria mais dela [SACU]”.³¹ Esta percepção é corroborada por Grant, o qual afirma que, como uma potência econômica no Sul, a África do Sul não conseguiu satisfazer suas próprias necessidades comerciais, nem as necessidades da região, mas buscou satisfazer esse objetivo como pôde. Conforme afirma Grant, a negociação do TDCA pela África do Sul significou a exclusão dos países membros da SACU, com consequências perniciosas para os países do BLNS (Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia). Ela assevera que,

embora a África do Sul fosse um membro da SACU, no momento em que iniciou as negociações com a UE, decidiu fazê-lo sozinha, não incluindo os 4 países do BLNS. O acordo teve enorme impacto nos países do BLNS, os quais são partes *de facto* do TDCA. Por conta da tarifa externa comum da SACU, os países do BLNS serão forçados a reduzir tarifas sobre importações da UE nos mesmos níveis acordados pela África do Sul no TDCA (Grant 2006).

Em seguida ela afirma que, por conta da situação narrada acima, era esperado um impacto na arrecadação tarifária dos países do BLNS, com uma queda estimada em 21% (Greenberg 2000 apud Grant 2006). Estima-se que Botsuana perderá cerca de 10% de sua renda nacional como consequência do

28 Entrevista com Mzukizi Qobo, Departamento do Comércio e Indústria, Pretória, responsável pela política de desenvolvimento comercial, conduzida no início de 2009.

29 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

30 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

31 Entrevista com Brendan Vickers, pesquisador sênior em comércio e negócios multilaterais, Institute for Global Dialogue, fevereiro de 2009.

TDCA TDCA (Sandrey 2005 apud Grant 2006).

Em oposição a esta visão geral, na medida em que a tensão regional causada diretamente pela TDCA é minimizada por Davis, quando ele argumenta que, no momento das negociações do TDCA, não estava em vigência qualquer acordo de negociação conjunta da SACU e explica que, embora os membros da SACU tenham sido afetados pelos resultados da implementação do TDCA, houve algum tipo de consulta a eles. Na visão de Davis, as tensões relativas ao modo como os países do BLNS foram afetados pela TDCA “não era um fator de importância”.³²

Os membros da SADC, contudo, possuíam ressalvas em relação à África do Sul devido ao seu papel histórico na região, bem como por conta de sua economia excepcional e de seu *status* competitivo. Como resultado, muitos membros da SADC eram concomitantemente membros de órgãos regionais que se sobrepunham e competiam entre si, trazendo consigo suas complexidades. Tais desafios e o visível impacto nas relações com a UE são demonstrados por Kalaba et al. no seguinte trecho:

Aprofundar a integração no seio da SADC permanece sendo um processo desafiador e cheio de controvérsias, uma vez que os Estados membros são cautelosos na sua integração. Por um lado, os Estados membros comprometeram-se a uma integração regional mais profunda, a partir de várias etapas, desde a constituição de área de livre comércio até à constituição de mercados comuns, conforme estipulado no Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (PDEIR). Por outro lado, os membros permanecem vinculados a múltiplas e sobrepostas [organizações] apesar das evidentes incompatibilidades. Ao invés de procurar soluções para os problemas existentes, são colocadas complexidades adicionais. A mais recente adição tomou a forma de um Tratado de Parceria Econômica com a União Europeia. Todo esse cenário acontece concomitantemente com a necessidade de harmonizar políticas domésticas daqueles agrupamentos regionais dos quais eles são membros (Kalaba et al. 2006).

Dicks reflete a respeito do problema explicando que “nós temos que aceitar que os níveis de atividade econômica e crescimento [entre a África do Sul e o restante do SADC] estão em diferentes estágios e que a África do Sul é uma ‘exceção do resto’”.³³ Ele destaca que este *status* excepcional tem algumas

32 Entrevista com Rob Davies, vice-ministro do Comércio e da Indústria, Pretória, conduzida no início de 2009.

33 Entrevista com Rudi Dicks, diretor executivo do National Labour Education and Development Institute, e antigo Policy Specialist no Labour Market Trade and Economic Affairs, CO-SATU, conduzida em 2008 e início de 2009.

implicações negativas para a África do Sul. O país não consegue se beneficiar do acesso ao mercado europeu sem a incidência de impostos ou livre de quotas, uma vez que está em uma posição econômica diferente de outros países membros da SADC.³⁴

No anuário 2001/02, há um superávit comercial em desfavor dos países da SADC em suas relações comerciais com a África do Sul e um desequilíbrio comercial na região: “embora uma parte considerável da quota de exportação da África do Sul seja destinada para a SACU e outros países da SADC, a África do Sul importa relativamente pouco da região” (Burger 2002).

Tabela 4: Balança comercial da África do Sul com a SADC (2000) (Burger 2002)

2000: Bilhões de randes	África do Sul exportações para	África do Sul importações de	Valor total	Balança comercial
SADC	15	2.6	17.6	12.4

Em contraste, o anuário 2001/02 descreve o comércio com a Europa (tendo a UE como eixo) em termos quantitativos:

A Europa é a maior fonte de investimento na África do Sul e contabiliza quase metade do fluxo de comércio internacional no país. Sete dos dez maiores parceiros comerciais da África do Sul são países europeus (Burger 2002).

Os dados de comércio para o ano 2000 são apresentados em detalhes na tabela abaixo:

Tabela 5: Balança comercial da África do Sul com países europeus (2000) (Burger 2002)

2000: Bilhões de randes	África do Sul exportações para	África do Sul importações de	Valor total	Balança comercial
Reino Unido	18.9	16.1	35	2.8
Alemanha	16.4	24.8	41.2	-8.4
França	3.9	7.8	11.7	-3.9
Suíça	3.7	4.4	8.1	-0.7
Bélgica	6.4	2.9	9.3	3.5
Suécia	1	2.9	3.9	-1.9
Dinamarca			1.3	
Itália			3	

³⁴ Entrevista com Rudi Dicks, diretor executivo do National Labour Education and Development Institute, e antigo Policy Specialist no Labour Market Trade and Economic Affairs, COSATU, conduzida em 2008 e início de 2009.

Europa Central e do Leste			2.5	
Comércio europeu total (no anuário 2001/02)	50.3	58.9	116	-8.6

Da análise da tabela fica claro que, embora a SADC possa ser chamada de “peça central” da política externa econômica da África do Sul, seu comércio em termos quantitativos é eclipsado pelo nível de comércio tomando por base apenas uma pequena parcela de países europeus. Somente o comércio total realizado com a Alemanha é mais que o dobro do total de comércio que a África do Sul mantém com 14 países da SADC. O significativo superávit com os países da SADC diminui ainda mais sua posição de “centralidade”.

No anuário 2007/08, as relações comerciais com a SADC são descritas da seguinte forma:

Desde o restabelecimento da democracia, em 1994, a África do Sul tem apenas a integração regional no topo de sua agenda de política externa econômica. A África do Sul tem perseguido uma política que combine cooperação setorial, coordenação política e integração comercial a fim de formar uma economia regional dinâmica capaz de competir efetivamente na economia global (Burger 2009, 148).

Tabela 6: Balança comercial da África do Sul com a SADC (2006) (Burger 2009)

2000: Bilhões de randes	África do Sul exportações para	África do Sul importações de	Valor total	Balança comercial
SADC	35,849	10,440	46,289	25,409

A proporção do comércio entre a África do Sul e a SADC diminuiu desde o ano 2000 de uma razão de 7:1 para uma razão de 3:1.

O anuário 2007/08 descreveu o comércio com a Europa como segue:

As relações comerciais com a Europa, em particular com a UE, são centrais para o desenvolvimento econômico da África do Sul. O TDCA com a UE forma um elemento substancial na reconstrução e no desenvolvimento da África do Sul.

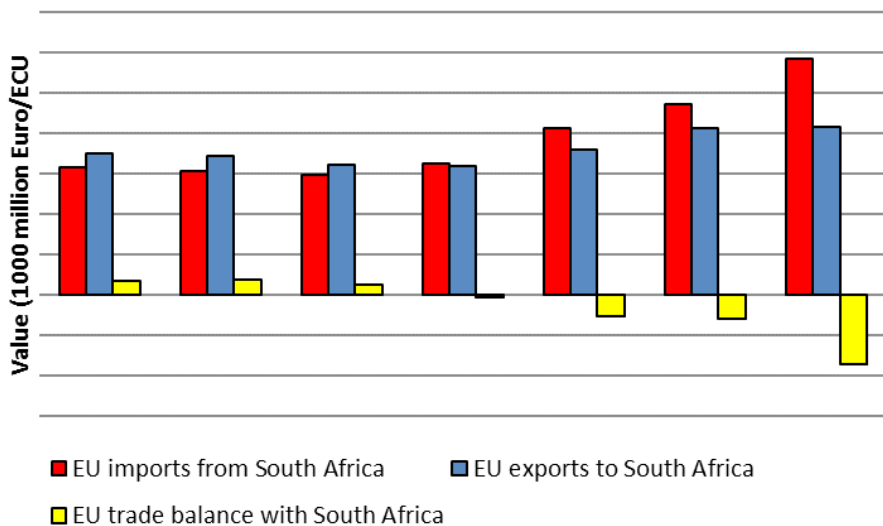
Os dados de comércio com a Europa e com a UE para 2006 são apresentados a seguir:

Tabela 7: Balança comercial da África do Sul com a Europa e com a UE (2006) (Burger 2009)

2006: Bilhões de randes	África do Sul exportações para	África do Sul importações de	Valor total	Balança comercial
Europa	139,574	168,198	307,772	-28,624
UE (como parte da Europa)	126,373	161,053	287,426	-34,680

As figuras 3 e 4 apresentam o comércio entre a UE e a África do Sul em termos de valores e em termos de percentagem do comércio da UE com o mundo:

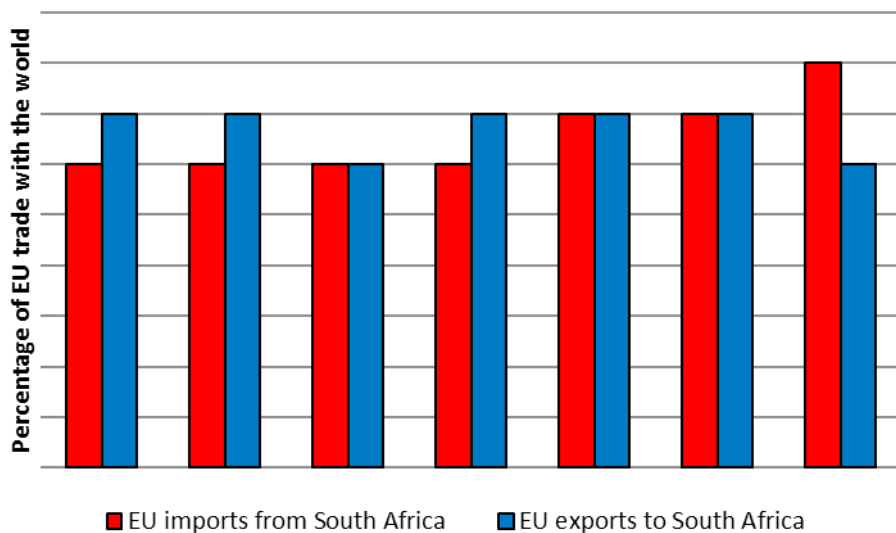
Figura 3: Negociações comerciais da UE com a África do Sul (2000-2006)



Fonte: Dados do país sul-africano extraídos da European Commission, Euro Stat³⁵

³⁵ Atentar para o fato de que aquele dado é para os anos de 1958, 1960, 1970 e anualmente a partir de 1981.

Figura 4: Negociações comerciais da UE com a África do Sul como porcentagem do comércio global da UE (2000-2006)



Fonte: Dados do país sul-africano extraídos da European Commission, Euro Stat³⁶

O valor do comércio da UE com a África aumentou após a implementação do TCDA e a porcentagem do comércio da UE com a África do Sul esteve na faixa de 0,6%, com aumentos para 0,7% entre 2004 e 2006. Entretanto, a projeção da SADC como peça central da política Sul-Africana não corresponde ao atual padrão de comércio. A UE possui maior proeminência nos dados de comércio do que a SADC. Neste sentido, a África do Sul não parece estar beneficiando a região em termos de comércio.

Conclusão

A partir do contexto histórico e do processo de análise traçado no presente capítulo, é preciso ter em mente que o TDCA entre UE-África do Sul foi o primeiro tratado bilateral negociado pelo país sul-africano após o *apartheid*. Mostra-se evidente que a SADC estava em seus primórdios na época das tratativas do TDCA com a UE e é, portanto, a principal razão pela qual a África do Sul o negociou sozinha, e não enquanto membro da SADC. Considerando-se o momento em que o TDCA foi assinado, um tratado bilateral com a UE era

³⁶ Atentar para o fato de que aquele dado é para os anos de 1958, 1960, 1970 e anualmente a partir de 1981.

inevitável. Tal situação beneficiou a África do Sul (à custa de seus vizinhos), mas à medida que maturam as estruturas da SADC e que a África do Sul aumenta sua contribuição para estes processos de integração regional, a região estará pronta para beneficiar-se dele.

A política do governo sul-africano para a região da SADC e para a África em geral vem sendo, crescentemente, de um desenvolvimentismo regionalista. A África do Sul tem assumido o seu papel de representante da região e da África em geral em fóruns globais e tem havido uma clara mudança na projeção de sua política externa, saindo de uma visão na qual a África é vista como um mercado potencial para a atividade comercial da África do Sul e indo em direção a uma visão na qual a África do Sul apoia e direciona investimentos na infraestrutura e no desenvolvimento da região e do continente como um todo. O surgimento do ITED como divisão do DTI [*Department of Trade and Industry*] mostra esta capacidade de crescimento institucional para dar suporte a sua agenda de comércio e desenvolvimento. O Tratado de Livre Comércio Econômico (EPA) e o Tratado de Livre Comércio (FTA) da SACU ganharam forma a partir das experiências adquiridas e das capacidades desenvolvidas durante o processo de negociação do TCDA.

Quanto ao dualismo relacionado a negociações comerciais, este continuará sendo um obstáculo enquanto a visão global de “neomercantilismo” permanecer intacta. As nações sempre colocarão seus interesses domésticos acima dos interesses de seus parceiros regionais, a menos que elas comecem a colocar em prática uma visão alternativa de como elas podem sobreviver economicamente em meio a uma economia de mercado globalizada.

É possível que, em última análise, o TDCA resulte em crescimento nos moldes necessários à economia sul-africana, de modo a criar as tão necessárias oportunidades de emprego? Apenas o tempo dirá. Existem diferentes visões a respeito do que a África do Sul poderia ter feito de maneira diferente durante o processo de negociação, mas seja como for, o governo sul-africano está convencido de que o TDCA com a UE produziu os resultados esperados e que continuará a fazê-lo no futuro próximo. A África do Sul está igualmente satisfeita com seu lugar na arena internacional neste ponto da história. O país foi bem-vindo em quase todas as organizações internacionais importantes e já demonstrou de muitas formas ser capaz de preencher um papel de liderança se e quando necessário, tal como a vimos na direção do Banco Mundial e do FMI, bem como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Por fim, a política de mão dupla adotada pela Comissão Europeia (embora às vezes tenha conhecido enorme resistência de alguns setores) finalmente recompensou. O Diretor Geral para o Desenvolvimento gostaria de

ter visto concessões mais amplas em favor da África do Sul, mas, em geral, foi produzido um acordo melhor do que o esperado inicialmente, embora o mesmo não possa ser dito a respeito da região como um todo. Com relação à África do Sul e aos avanços sociopolíticos atingidos, a UE pode ficar satisfeita, pois não somente houve progresso suficiente, mas também seu objetivo final de posicionar a África do Sul como liderança do continente foi atingido. A SADC, contudo, deve-se admitir, foi um fator de constrangimento para a África do Sul durante estas negociações comerciais. Apenas o tempo dirá se o aprofundamento da integração econômica na região levará, a final, aos resultados econômicos desejados.

REFERÊNCIAS

- Burger (ed). 2002. *South Africa Yearbook 2001/02*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook02.htm>
- Burger (ed). 2003. *South Africa Yearbook 2002/03*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook03.htm>
- Burger (ed). 2004. *South Africa Yearbook 2003/04*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook04.htm>
- Burger (ed). 2005. *South Africa Yearbook 2004/05*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook05.htm>
- Burger (ed). 2006. *South Africa Yearbook 2005/06*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook06.htm>
- Burger (ed). 2007. *South Africa Yearbook 2006/07*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook07.htm>
- Burger (ed). 2008. *South Africa Yearbook 2007/08*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook08.htm>
- Burger (ed). 2009. *South Africa Yearbook 2008/09*. Pretoria: Government Communication and Information Service. Acesso em 12 de março de 2011. <http://www.gcis.gov.za/docs/publications/yearbook09.htm>
- Davies. 2000. "Forging a new relationship with the EU." In *The EU-SA Agree-*

- ment South Africa, Southern Africa and the European Union*, editado por T. Bertelsmann-Scott, G. Mills e E. Sidiropoulos.
- Draper, Alves e Kalaba. 2006. "South Africa's international trade diplomacy: implications for regional integration." *Regional Integration in Southern Africa* 1, julho.
- European Commission, EuroStat. *Statistical Year Book, Data 1958–2005*. Acesso em 12 de março de 2011. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CV-07-001/EN/KS-CV-07-001-EN.PDF
- Grant. 2006. "Southern Africa and the European Union: the TDCA and SADC EPA." *Tralac Trade Brief*, maio.
- Hill. 2001. "The European Union and South Africa." In *South Africa's foreign policy: dilemmas of a new democracy*, editado por Jim Broderick, Gary Burford, e Gordon Freer. Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
- Kalaba et al. 2006. "Deepening in integration SADC, South Africa – SADC's economic engine." *Regional Integration in Southern Africa* 6, dezembro.
- Southern African Development Community Cooperation in Standardisation (SADC). "Protocol On Trade." (Maseru: SADC, August 1996). Acesso em 11 de março de 2011. www.Sadcstan.Co.Za/Secure/Downloads/Protocol.pdf

RESUMO

Nos anos entre 1995 e 2008, a África do Sul esteve envolvida em negociações comerciais com a União Europeia (UE), que eram vistas como uma plataforma para abordar os desequilíbrios comerciais que favoreciam a UE. Em 2002, um Acordo de Livre Comércio (FTA) foi assinado entre a África do Sul e a EU. Apesar da sua adesão à Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a África do Sul engajou nas negociações por conta própria, causando tensões comerciais e políticas com outros países da comunidade. Ao ir sozinha, a África do Sul estava indicando claramente uma vontade de perseguir com determinação os seus interesses mesmo que à custa dos seus parceiros regionais. Argumenta-se que a exclusão de outros países da região da SADC em uma fase inicial das negociações foi contraproducente e tinha o potencial de prejudicar as relações comerciais regionais. Ademais, a mudança de abordagem em fase posterior, que retomou o âmbito regional das negociações, melhorou as relações comerciais regionais no seio da SADC.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; União Europeia; Comércio.

Recebido em 01 de abril de 2015.
Aprovado em 27 de julho de 2016.

Traduzido por Guilherme Thudium

KWAME NKRUMAH E A VISÃO PAN-AFRICANA: ENTRE A ACEITAÇÃO E A REJEIÇÃO

Henry Kam Kah¹

Introdução

A visão pan-africana sobre os Estados Unidos da África foi e ainda é expressada de maneira similar (ou não) pelos africanos no continente e também por seus descendentes espalhados pelo mundo. Sua origem humilde e difusa é atribuída a diversas pessoas com base em suas experiências ao longo do tempo. Entre alguns de seus defensores estavam Henry Sylvester Williams, Marcus Garvey e George Padmore, Peter Abrahams, Jomo Kenyatta, Sekou Toure, Julius Nyerere e Kwame Nkrumah da África do Sul, Quênia, Guiné, Tanzânia e Gana respectivamente. Apesar das diferentes visões pan-africanas no continente, Kwame Nkrumah está, sem dúvidas, em um nível elevado e talvez comparável apenas a Mwalimu Julius Nyerere. O pan-africanismo se tornou o pilar de sua luta pela independência de Gana e de outros países, bem como pela unidade política do continente. Para transformar essa visão em realidade, Nkrumah mobilizou as massas ganesas por meio de apelo popular. Além de seus discursos eloquentes, ele também se engajou em escritas persuasivas. Estas escritas permanecem mesmo após sua morte e são tão atraentes hoje quanto eram então. Kwame Nkrumah aproveitou cada oportunidade de articular persuasivamente um Governo de União para toda a África. Graças a sua inabalável visão sobre um Governo de União para a África, o visionário Nkrumah criou um microcosmo da União Africana (UA) através das Uniões Gana-Guiné e, posteriormente, Gana-Guiné-Mali. Ao defender a necessidade dos Esta-

¹ Departamento de História da University of Buea, Camarões. E-mail: henry.kah@ubuea.cm

dos Unidos da África, ele fez tanto amigos quanto inimigos. O impacto da visão vigorosamente defendida por Nkrumah sobre uma União Africana ainda possui relevância hoje entre os africanos, até mesmo entre aqueles que consideram sua visão realisticamente idealista. Suas ideias sobre os Estados Unidos da África colocaram-no entre a aceitação e a rejeição ou negação. Os líderes que se opõem a tais ideais possuem uma inclinação egoísta, que visa a beneficiar a eles e seus apoiadores do mundo ocidental. A atual investida sobre o povo e os recursos africanos ainda exige uma reflexão sobre o conceito de União Africana como proposto e defendido por Kwame Nkrumah.

Visões pan-africanas

Há muitas noções sobre pan-africanismo. Este ideal evoluiu ao longo do tempo, mudando de um foco para outro e ampliando sua definição e prática. Tais visões diversas sobre a África continental se dão na tentativa de dar visibilidade e importância para a África, mesmo que no sentido negativo. Algumas noções de pan-africanismo também enfatizaram a importância de uma maior colaboração e união dos países africanos em relação a certos assuntos, tais como mudanças climáticas e terrorismo. Outras visões estão no centro da desunião e do conflito dentro de e entre alguns países, como Sudão do Sul, Somália, Mali, Nigéria, entre outros. Tem sido argumentado que o pan-africanismo é um movimento global de união da África e seu povo contra a opressão e exploração racial, relacionadas à hegemonia europeia na região. M'bayo e Okhonmina também opinaram que o pan-africanismo envolveu esforços para mobilizar os africanos contra o colonialismo e o racismo, bem como foi a base para a união da África por meio da UA (Kuman-Abiwu 2013, 124).

Estas duas visões, definições ou explicações acerca do pan-africanismo parecem similares, mas são muito diferentes. Na primeira noção, Williams, como citado em Kuman-Abiwu (2013, 124), preocupa-se mais com a união dos negros ao redor do mundo inteiro contra o controle hegemônico dos Estados Unidos e da Europa. Ele aparentemente convida a todos os negros que vivem no Caribe, América Latina, Estados Unidos e demais partes do mundo a se unir como grupo e articular suas queixas em comum. Estas queixas são a sua opressão e

exploração. M'bayo e Okhonmina dão ênfase à necessidade de mobilizar os africanos no continente contra o colonialismo e o racismo. Eles veem o pan-africanismo como essencialmente um problema daqueles que residem no continente e são aparentemente cegos ou deliberadamente não se importam com a situação dos negros em outros lugares do mundo, principalmente na América Latina. Sua menção ao racismo, no entanto, é relevante para o pan-africanismo que vai além dos africanos residindo no continente. O racismo tem sido um problema comum ao povo africano, bem como a seus amigos e parentes em outras partes do mundo. Sua visão do pan-africanismo é também limitada por seu apelo somente ao colonialismo; hoje, o pan-africanismo também é usado para lutar contra o neocolonialismo em todas suas formas.

A UA também já declarou qual sua visão sobre o pan-africanismo. De acordo com este organismo continental que sucede à OUA, pan-africanismo é:

Uma ideologia e movimento que encoraja a *solidariedade entre africanos no mundo todo*. Ele é baseado na crença de que a união é vital para o progresso econômico, social e político, e visa a “unificar e elevar” o povo de linhagem africana. A ideologia afirma que *o futuro de todos os povos e países africanos está entrelaçado*. Em seu âmago, o Pan-africanismo é uma crença que o povo africano, tanto do continente quanto da diáspora, compartilha não somente uma história comum, como também um destino comum (Kumah-Abiwu 2013, 124 - ênfase do autor).

Essa noção de pan-africanismo, onde o progresso político e socioeconômico é trazido à tona, é compartilhada por Kimaryo (2013, 16-17). Ele também argumenta que o pan-africanismo, em seu âmago, é “uma crença que o povo africano, tanto do continente quanto da diáspora, compartilha não somente uma história comum, como também um destino comum” (Kimaryo 2016, 16-17). O pan-africanismo, de acordo com a UA, destaca uma série de questões destinadas a beneficiar a todos os africanos, onde quer que estejam. A UA argumenta que, para o pan-africanismo ser bem sucedido, a solidariedade dos africanos ao redor do mundo inteiro é necessária. Esta solidariedade irá levar ao progresso econômico e sociopolítica, que irá melhorar a vida do povo africano. Novamente, a UA define o pan-africanismo considerando a diáspora, que abrange os descendentes de africanos e também aqueles que migraram e se estabeleceram em outras partes do mundo. Apesar

de os destinos de todos os africanos e seus países estarem entrelaçados, é lamentável que alguns líderes africanos não tenham feito nada mais do que falar sobre sua defesa do pan-africanismo. Isto explica as dificuldades que a União Africana enfrenta para transformar a África em um Governo de União.

Outras articulações acerca deste conceito bastante amplo de pan-africanismo incluem a interpretação afrocêntrica. Esta visão trata sobre a dificuldade dos africanos para assentarem-se desde a era de 3200 A.C. Enquanto as noções eurocêntricas, por outro lado, dão ênfase ao pan-africanismo como uma resposta do povo africano ao escravismo e colonialismo. O desejo dos africanos de trazer de maneira segura seus irmãos e irmãs que foram tirados do continente foi, em si, uma manifestação de um espírito pan-africano. Este espírito também foi observado nas lutas nacionalistas dos países africanos, como no combate espiritualoso que Yaa Asantewaa, da Costa do Ouro, e Shaka Zulu, da África do Sul, travaram contra a dominação colonial europeia e seus comerciantes (Kumah-Abiwu 2013, 125). Estas lutas, assim como muitas outras, têm sido descritas em alguns círculos como a luta pelo pan-africanismo em razão da sua tentativa de livrar os africanos da dominação estrangeira. O afrocentrismo dentro do pan-africanismo parece, portanto, ter começado muitos anos antes do nascimento de Cristo, e não durante o comércio de escravos e de domínio colonial. Hoje, o povo africano e os negros do mundo inteiro não somente estão unidos em sua condenação do comércio de escravos transaariano e atlântico, como também em relação a todas as formas de escravidão perpetuadas pelos países desenvolvidos contra as economias emergentes na África e demais lugares. A dominação colonial levou à subjugação, mas hoje o pan-africanismo foca em outras formas de submissão, tais como o tráfico humano e a exploração arbitrária dos recursos africanos, incluindo todos os problemas associados a estas práticas.

Além disso, Motsoko Pheko argumenta que o pan-africanismo defende o uso de suas riquezas para o benefício, melhoramento, desenvolvimento e proveito do povo africano. Este é um sistema de partilha igualitária de comida, roupa, moradia, educação, saúde, riqueza, terra, trabalho, segurança de vida e felicidade. Isto também significa um privilégio dado ao povo africano: o de amarem a si mesmos e darem a si e a seu modo de vida respeito e preferência (Nyangena 2003, 5).

Esta percepção acerca do pan-africanismo é bastante atraente para as pessoas comuns que veem a pilhagem das riquezas da África, como o petróleo, produtos agrícolas e recursos florestais, entre outros, indo em direção ao Norte para desenvolvê-lo. Há pouca ou nenhuma melhora nos hospitais, estradas e eletricidade, a fim de beneficiar as áreas de onde são extraídos esses recursos. Não houve nenhuma partilha igualitária destes e outros recursos – que muitas vezes causam conflitos civis – em muitos países africanos.

Pontificando sobre pan-africanismo, Bujra (2002, 108-9) traça suas origens para o século XX. Ele argumenta que após 1900, quando as conferências pan-africanistas iniciaram, este não era mais simplesmente um movimento de protesto por parte do povo africano e seus descendentes no Caribe e Estados Unidos. Com início no século XX, o pan-africanismo se tornou uma arma com a qual nacionalistas africanos lutaram contra o domínio colonial. Outra perspectiva ligeiramente diferente de pan-africanismo é a de Che-Mponda (1987, 53), que argumenta que a unidade africana é um desejo genuíno do povo africano do continente em si e das ilhas circundantes. Ele explica isto em oposição à autodeterminação do povo africano segundo o colonialismo e imperialismo. Com a luta contra a subjugação veio a percepção de que a totalidade da África tinha uma frente comum. Esta origem histórica do pan-africanismo difere da interpretação afrocêntrica, que traça as origens do pan-africanismo para 3200 A.C. ao invés do século XIX. Apesar das diferenças de definição da origem do pan-africanismo, há, no entanto, consenso quanto ao movimento ter sido iniciado antes do século XX. A nova dimensão de Che-Mponda trata da vontade do povo africano de incluir também às ilhas circundantes no projeto de unidade do continente. Ainda que haja desejos genuínos de ver a África unida a partir de sua base, no topo ainda há um jogo de esconde-esconde por parte daqueles que detêm o poder nos diferentes países africanos.

A noção de pan-africanismo como apresentada por Ratcliff (2009, vi) é similar àquela de outros autores. De acordo com o autor, ele possui uma ideologia política, social e cultural, porém também é um movimento complexo que visa a melhorar os efeitos desumanos do “modelo eurocêntrico colonial/moderno global capitalista de poder”. Logo, o pan-africanismo é uma resposta à opressão racista e sexista e à exploração econômica de afrodescendentes. O elemento racismo surge

novamente como um problema central na definição de pan-africanismo: este movimento é visto mais ou menos como uma revolta contra o racismo e uma projeção da personalidade africana como dignificante. Radcliffe observa que, por meio de ações políticas, sociais e culturais, os países africanos foram capazes de desafiar as atitudes coloniais e neocoloniais da Europa, que foi e continua imersa no exercício de poder sobre outros povos. O povo africano deve, logo, lutar contra essa exploração sexista e econômica através do pan-africanismo, que é construído mais sobre união do que desunião.

Além disso, Nyamnjoh ainda oferece outra definição de pan-africanismo, a qual se constrói a partir de identidades múltiplas. Ele argumenta que o pan-africanismo trata de oferecer um espaço mental para identidades diferentes coexistirem em liberdade e dignidade. É uma aspiração flexível, inclusiva, dinâmica e complexa no exercício de construção e pertencimento identitário da comunidade global. O pan-africanismo é também definido por Adi e Sherwood (2003) como a percepção dos povos de origem e descendência africana de que eles possuem interesses em comum, os quais são subprodutos do colonialismo e do escravismo de povos africanos por parte dos europeus. Enquanto a noção de Sherwood é compartilhada por muitos outros, a de Nyamnjoh dá credibilidade às diferenças de opinião sobre qual deve ser a melhor definição de pan-africanismo. Ele examina as diferentes identidades que coexistem umas com as outras, ao que a África tenta se posicionar ou reposicionar na assim chamada comunidade global. Essa noção é mais acadêmica e não necessariamente reduz o que Kwame Nkrumah prescreveu para a África. Ele estava consciente de outras versões sobre o que deveria ser o pan-africanismo, porém argumentou que, para os africanos encararem os desafios do ocidente, eles precisavam de unidade política, ao que então toda outra forma de pan-africanismo seria atingida. Ele viu na unidade política uma grande África capaz de carregar em suas mãos seu próprio destino.

O pan-africanismo dentro da comunidade da Diáspora tinha a responsabilidade de dignificar o povo negro e servir como um elo político e cultural à África, com a qual ele desejava estar unido sentimentalmente. Para os africanos vivendo em solo africano, o pan-africanismo serviu como uma plataforma coletiva de identidade e como uma luta onerosa contra o colonialismo (Momoh 2003, 32). O pan-af-

ricanismo foi também concebido como um movimento para mudança política com ênfase profunda na identidade e na unicidade da África (Momoh 2003, 44). Essa noção da singularidade de todo o povo africano ou de tal descendência é recorrente na visão de muitas pessoas que já escreveram sobre pan-africanismo. O tema do colonialismo também vem à tona e mostra que a luta durante o período colonial era para o povo africano conquistar sua independência e liberdade em relação à subserviência colonial. Hoje, ao invés da ênfase no colonialismo, a discussão se dá ao redor do neocolonialismo, que se mostra mais prejudicial que o sistema anterior. A necessidade de a Diáspora trabalhar em conjunto em prol da unidade africana tem sido difícil, porém não impossível, dado que alguns africanos da Diáspora falham em trabalhar juntamente àqueles que são descendentes de africanos. Diferenças ideológicas e demais divergências entre eles e alguns defensores da unidade africana no continente tem dificultado a emergência de uma frente comum contínua contra a destruição global da África.

O Garveísmo, como uma variante do pan-africanismo, buscou erradicar as ideias de redenção africanas em uma forma organizacional concreta, ou seja, na Associação Universal para o Progresso Negro (Campbell 1988, 75). Enquanto o movimento pan-africanista dos anos 30 deu atenção ao estudo e entendimento do pan-africanismo por meio dos reinados e civilizações africanos anteriores ao colonialismo europeu (Campbell 1988, 76). O conceito “pan”, em si, é considerado um exercício de autodefinição por aqueles que estão no poder. O pan-africanismo, como exemplo deste conceito “pan”, foi uma manifestação da consciência nacionalista que levou à descolonização dos países africanos. O conceito é internacionalista pois busca a união das pessoas que vivem em um grande número de Estados juridicamente independentes (Campbell 1988, 78-9). Durante o período do colonialismo e do tráfico escravo, um dos principais princípios do pan-africanismo era o de que as pessoas de uma parte da África eram responsáveis pela liberdade de seus amigos e parentes em outras partes do continente e do povo negro de todos os lugares do mundo. O pan-africanismo é também uma filosofia na qual a África é lembrada como o lar espiritual de um povo africano unido, com ênfase na solidariedade e “fraternidade” entre todas as pessoas de origem africana. Ele tem, de fato, origens diferentes em relação ao pensamento político dos afro-americanos e caribenhos, bem

como em relação à elite africana educada na Europa nos séculos XIX e começo do XX (Sturman 2007, 3). Logo, há convergência e divergência de opiniões acerca do que é pan-africanismo.

A visão pan-africanista de Kwame Nkrumah

O venerado Kwame Nkrumah, nascido em Nkroful, Gana, em 1909, influenciou a história e a unidade africana de maneira significativa. Ele foi o mais ativo e destemido defensor da liberdade e unificação da África contra o imperialismo ocidental, bem como de uma série de ações que visavam à total consolidação dessa liberdade (Nyamnjoh e Shoro 2011, 2-3). Seus pensamentos foram moldados durante seus estudos nos Estados Unidos. Nos primeiros anos, ele escreveu sobre a necessidade de uma Federação da África Ocidental que permitisse aos africanos governarem a si mesmos sem interferências externas, como era o caso durante o período colonial (Sherwood 2012, 109-10). Asante (2012) tem apropriadamente argumentado que a visão de Nkrumah era política porém também mais do que isso, dado que era cultural, filosófica e, acima de tudo, afrocêntrica. A visão pan-africanista de unidade foi apoiada pelo conceito de Personalidade Africana e uma Identidade Africana não-racial (Dei 2012, 42-4), além do socialismo científico para toda a África (Poe 2003, 3; Lawson 2004, vii). O continente deveria aprender a partir de suas sociedades pré-coloniais, e não sacrificar esses valores em nome do progresso material (Frimpong 2012, 39).

Em diversos discursos na terra natal e no exterior, bem como em seus escritos, Nkrumah era claro quanto à natureza do Estado africano, ou seja, uma União dos Estados Africanos que zelasse por sua própria estabilidade, segurança e independência (Asante 2012, 17). No nível filosófico, Nkrumah, em seu livro *O Consciencismo*, disse que a África era capaz de evoluir sua própria ideologia e filosofia a fim de resolver a crise que afetava a consciência africana e estava afetando também sua sociedade. Ainda em conexão com o pan-africanismo filosófico, Nkrumah sugeriu que era necessário para a África harmonizar as três correntes culturais que existiam então nas sociedades africanas, sendo elas a africana tradicional, a cristã europeia e a islâmica (Biney 2012, 133). Ele acreditava que os polos culturais africanos eram capazes de levar à liberdade e ao respeito entre os povos (Dadoo 2012, 84). Nk-

rumah não mudou suas palavras quando disse, há mais de cinquenta anos atrás, que:

Se nós não formularmos planos para a unidade e darmos passos ativos para formar a união política, nós em breve estaremos brigando e guerreando entre nós mesmos, com os imperialistas e colonialistas atrás das telas puxando fios viciosos, para nos fazer cortar as gargantas uns dos outros em nome de seus propósitos diabólicos em relação à África (Quist-Adade e Chiang 2012, 1 - ênfase do autor).

Pelo excerto de Nkrumah, ninguém duvida que ele desejava a união política da África em razão das ações diabólicas dos países europeus na região. Ele estava ciente das consequências que sucederam um continente e um povo dividido. Em meados dos anos 60, a independente República Democrática do Congo caiu nesta armadilha. Os britânicos também mantiveram a Rodésia do Sul, para grande desgosto do povo, e a unidade da Nigéria foi ameaçada pela guerra civil de 1967 a 1970. Muitas décadas após a independência, diversos países africanos continuam se dividindo, incluindo a Somália, Líbia, Nigéria, Burundi, República Centro Africana, Sudão do Sul e Mali. O exemplo líbio mostra como, em 2011, o ocidente assassinou o Coronel Muamar Qaddafi e levou o país ao caos. Para além das disputas internas por várias facções, o Estado Islâmico tem encontrado um refúgio seguro em Sirte e outras cidades circundantes. Além disso, a crise migratória também é uma consequência da morte de Qaddafi. Estes cenários na Líbia, Mali e Somália estão dizendo o que Nkrumah havia antecipado há muitas décadas atrás, porém ninguém irá ouvi-lo. Em outro excerto profético de sua visão pan-africanista, Nkrumah opinou que:

Nós precisamos da força de nossos números e recursos juntos para nos protegermos dos perigos do retorno do colonialismo em formas disfarçadas. Nós precisamos disto para combater as forças arraigadas que dividem nosso continentes e ainda atrasam milhões de nossos irmãos. Nós precisamos disto para assegurar a total libertação africana... Atualmente, a maioria dos Estados independentes estão se movendo em direções que nos expõem aos perigos do imperialismo e neocolonialismo (Dastile e Ndlovu-Gatsheni 2013, 123).

A visão de Nkrumah ressaltou a importância da força na unidade e não na divisão. Os países africanos estavam se movendo em direções contrárias. Muitos países francófonos estavam ainda ligados a seu antigo mestre colonial, e outros, na África Oriental, guiados por Julius Nyerere defendiam com toda a força a necessidade de se atingir

uma unidade continental por meio de blocos regionais. Todas essas e outras forças expuseram os países africanos à avareza de seus inimigos. Nkrumah acreditava firmemente que, em união, o povo africano teria assegurado sua total libertação das dores do imperialismo e do neocolonialismo, as quais eram a regra de então e ainda permanecem desta maneira no mundo de hoje. Apesar de seus avisos acerca do retorno do colonialismo sob maneiras disfarçadas para destruir a África, suas palavras não foram ouvidas. Ao invés disso, alguns países, como a Nigéria, acusaram-no de estar buscando motivos para sua luta pan-africanista.

Confrontado com as forças extraordinárias do gradualismo e do pessimismo durante a histórica fundação da UA em 1963, Nkrumah expressou avidamente seus pensamentos acerca do pan-africanismo nestas palavras:

Se nós não nos juntarmos, se não nos unirmos, nós seremos todos jogados fora, todos de nós um por um – e eu também serei. A UA deve tomar uma decisão agora – nós podemos tanto andar em direção ao progresso através de nossa efetiva União Africana ou voltar para a estagnação, instabilidade e confusão – uma fácil presa para a intervenção, interferência e subversão externa (Dastile e Ndlovu-Gatsheni 2013, 126 - ênfase do autor)

Ainda neste encontro histórico em 1963, Nkrumah, falando sobre a necessidade da unidade africana, opinou que:

Assim como a nossa força se baseia em uma política, ação e desenvolvimento unificados, a força dos imperialistas se baseia em nossa desunião. Nós, na África, podemos somente enfrentá-los efetivamente apresentando uma frente unificada e um propósito continental. Nossa liberdade permanece à merce do perigo tanto quanto os Estados independentes da África permanecem separados (Muchie 2000, 1 - ênfase do autor)

Esta foi uma chamada fervorosa de alguém que tinha consciência da influência desestabilizadora dos países da Europa Ocidental. Ele ressaltou a necessidade de juntarem-se, unirem-se e moverem-se em direção ao progresso, uma frente unificada caso os líderes africanos se poupassem de se descartarem, um por um, incluindo a si mesmo. Isto significaria retrocesso, estagnação, instabilidade e confusão para o continente africano. Essa convocação não foi atendida pelos contemporâneos de Nkrumah. Pareceria que ele era inteligente demais para seus contemporâneos, visto que tudo que previu de fato se realizou.

O fracasso da união desacelerou o desenvolvimento e levou à saída de alguns líderes africanos como Qaddafi, como discutido anteriormente. Isso também levou à humilhação do ex-presidente marfinense Laurent Gbagbo e do sudanese Omar El Bashir, com ameaças de prisão pela Corte Criminal Internacional em Haia. Há estagnação das economias africanas com muitas delas ainda dependendo da produção de produtos primários; a industrialização continua um sonho para maioria delas. Outras estão presas nas teias dos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Houve confusão entre os Estados-membros da UA quando Muamar Qaddafi estava sob a misericórdia do Ocidente. Ao invés de posicionarem-se e condenar com afinco – e provavelmente entrar na guerra – na defesa de Qaddafi, muitos líderes ficaram em silêncio ou confusos acerca do que fazer. Muitos permanecem indecisos em uma ampla gama de assuntos envolvendo a África. O surgimento do terrorismo trouxe confusão acerca de como isso pode ser solucionado.

Os Estados Unidos da África teriam defendido o povo do neocolonialismo e da ameaça de fragmentação ou balcanização, bem como prevenido a África de ser um peão pra política da Guerra Fria (Lawson 2004, 122). Com um único governo federal comum, um presidente, uma moeda comum e políticas externas e econômicas comuns (Sturman 2007, 3), a África teria sido mais forte e capaz de moldar seu próprio destino. Como Cristo, o Messias, Nkrumah previu sua própria decadência causada pelos imperialistas. Ele não era o único. Outros tiveram e eventualmente enfrentaram o mesmo destino, assim como Patrice Lumumna, do Congo, que foi virtualmente eliminado pelas forças pró Ocidente de seu país. Sua morte foi desestabilizadora para Nkrumah, pois ele era um companheiro de lutas que queria a libertação do Congo Belga do estrangulamento, mas acabou sendo estrangulado. Abubakar Tafawa Balewa, um ávido crítico de Nkrumah, nunca teria acreditado que a guerra civil nigeriana acabaria o consumindo. Nkrumah previu isto, porém Tafawa Balewa foi inocente ao analisar isto. Nkrumah defendeu avidamente um Governo de União para a emancipação econômica, social e política da África (Wapmuk 2009, 645; Olaosebikan 2011, 218; Gassama 2008, 6). Ele era enfático que nenhum país africano independente poderia se desenvolver sem uma unificação política completa do continente para seu benefício coletivo (Kumah-Abiwu 2013; Mei 2009; Abbas; Kimaryo 2013, 15). Ele era relutante contra países africanos se juntarem a alianças militares e contra

o estabelecimento de bases militares e o teste de armas nucleares em solo africano (Afari-Gyan 1991, 6), dado que colocaria os africanos à mercê dos países europeus.

Kwame Nkrumah também argumentou a favor da Personalidade Africana que deveria libertar a África de seus laços culturais com a Europa e a América. Ele defendeu o pan-africanismo através de uma visão de governança baseada no mundo negro, ou seja, na unidade do povo negro ao redor do mundo. Com isso, ele ganhou suporte para a guerra contra o racismo e a segregação, que ainda resiste nos Estados Unidos e no resto do mundo. Nkrumah também enfatizou a necessidade de autonomia cultural e autoestima pessoal dos negro onde quer que estivessem (Frimpong 2012, 41). Seus pensamentos acerca do pan-africanismo foram claramente elaborados em seus livros, especialmente em *Neocolonialismo: Último Estágio do Imperialismo*. Neste livro, ele denunciou as atividades exploratórias de companhias multinacionais, a dependência dos países africanos em relação à ajuda externa, que prendia os países africanos a ela, aumentava sua dívida externa e colaborava para o crescimento da pobreza de seu povo. Ele queria que a África buscasse uma maior integração econômica e política para superar esses fardos (Quist-Adade e Chiang 2012, 3; Gassama 2008, 333-38). Nkrumah acreditava firmemente que as companhias multinacionais e instituições ocidentais na África estabeleciam o estrangulamento econômico em suas economias, que não era de interesse de seu povo (Biney 2012, 128). Schittecatte (2012, 58) classifica a visão pan-africanista de Nkrumah, também refletida no que ele esperava para a Gana, em três: (i) o ganho de independência política e, ainda mais importante, econômica para Gana e o continente; (ii) a habilidade de os novos países independentes da África se desvencilharem de seus mestres coloniais antigos e dos neocoloniais novos; e, finalmente, (iii) a força e viabilidade de um continente africano unificado. Kwame Nkrumah, como visionário que era, também alertou à elite potencial da colisão com os interesses externos, que daria voz às massas africanas que nunca seriam agentes ou parceiras do neocolonialismo como esta elite (Schittecatte 2012, 61). Por outro lado, Dadoo (2012, 86) identifica os três principais objetivos de Nkrumah em sua visão pan-africana da integração política da África. O primeiro era a integração continental em uma escala continental; então uma estratégia militar e de defesa do

solo, mar e ar unificada, bem como uma política externa comum para todos os países africanos. Estas ideias tiveram suporte entre algumas pessoas no tempo de Nkrumah e também depois dele.

A aceitação da visão de Nkrumah

Os ideais de Kwame Nkrumah sobre pan-africanismo, ainda que muito profundos e rejeitados por muitos de seus contemporâneos, ainda possuem lugar nos corações de muitas pessoas e instituições durante o período colonial e depois dele. Estas ideias estão sendo citadas novamente e também estão recebendo maior significado hoje por aqueles que verdadeiramente desejam ver a África se tornar um único continente, como os Estados Unidos da América e boa parte da Europa por meio da União Europeia (UE). Um dos principais afro-americanos que apoia a ideia de Nkrumah acerca da ideia dos Estados Unidos da África é Molefi Kete Asante. Como um defensor ávido do pan-africanismo, Asante (2012, 12) diz que os Estados Unidos da África preservariam seus recursos por meio de uma política externa comum e um mercado continental integrado. Isto se alinha com a visão de Nkrumah antes e depois da independência dos países africanos. Há exploração arbitrária dos recursos africanos por parte de empresas ocidentais com nenhum comando central para melhor negociar ou mobilizar o capital humano necessário para a exploração desses recursos em benefício da África. Uma política externa comum e um mercado continental integrado irá livrar a África de opiniões divergentes quando se trata de questões internacionais maiores relacionadas à economia, o suporte principal de qualquer povo para prover as necessidades básicas da comunidade.

Entre os mais recentes adeptos da visão pan-africanista de Nkrumah acerca da unidade continental estão Sékou Touré, da Guiné, Keita, do Mali, e Ahmed Ben Bella, da Argélia (Adi e Sherwood 2003, ix). Em oposição à ênfase de Julius Nyerere acerca do fortalecimento de grupos regionais como o primeiro passo para o pan-africanismo, Ahmed Sékou Touré, da Guiné, compartilha da ideologia de Nkrumah sobre uma união continental. Em 23 de novembro de 1958, pouco após a independência da Guiné da França, Touré e Nkrumah assinaram um acordo informal que buscava a criação da união dos Estados africanos ocidentais e solidificaram seus esforços pan-africanistas no Acordo de

Conakri em 1º de maio de 1959 (Wilburn 2012, 38; Lawson 2004, 123). Esse núcleo de uma união, caso buscado, teria visto a união africana defender a si mesma da dominação e exploração ocidental. Mais tarde, após um encontro em Accra, de 27 a 29 de abril de 1961, os presidentes da Gana, Kwame Nkrumah, da Guiné, Sékou Touré, e do Mali, Modibo Keita, assinaram uma carta, a qual estabelecia formalmente uma tripartida União dos Estados Africanos. Esta carta entrou em vigência simultaneamente à sua publicação em 1º de julho nas capitais de Gana, Guiné e Mali, após o encontro de seus líderes em Bamako, Mali, em 26 de junho, para examinar a dimensão alcançada pela implementação de tais decisões após sua reunião de abril em Accra. A carta evoluiu a partir de uma decisão anunciada pelos três líderes em Conakry, Guiné, em 24 de dezembro de 1960; eles imaginaram uma representação diplomática comum e a criação de comitês para montar arranjos de harmonização das políticas econômicas e monetárias de seus países (DeLancey 1966).

Outra pessoa que comprou a visão de Kwame Nkrumah sobre a unidade continental e que foi assassinada com a conivência francesa e americana foi o Coronel Muamar Qaddafi, da Líbia. Seguindo o caminho de Nkrumah, Qaddafi fez discursos e sofreu o mesmo destino de rejeição e frustração que Nkrumah, porém, ao contrário dele, foi assassinado. Assim como Nkrumah, Qaddafi argumentava que era necessário ter uma posição econômica, política, social e ideológica em relação ao avanço da África. Ele via a união africana como um prenúncio de estabilidade, segurança e independência. Isto porque ela levaria ao investimento de quantias enormes de dinheiro, as quais melhorariam as vidas de muitos africanos pobres. Foi esse pensamento que fez Qaddafi levantar novamente a ideia de um Governo de União – iniciada por Nkrumah – em um encontro extraordinário da OUA em sua cidade natal Sirte, na Líbia, em 9 de setembro de 1999 (Muchie 2000, 7; Sturman 2007, 6). Ele reafirmou isto durante a 4ª sessão ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e Governo em Abuja, nos dias 30 e 31 de janeiro de 2005. Então, no fechamento da Reunião de Kampala da UA, em 27 de julho de 2010, Qaddafi, entre outras coisas, disse que “nós estamos nos aproximando da formação da Autoridade Africana cada vez que resolvemos os problemas africanos e nos movemos em direção à paz e à unidade”. Em outra reunião da UA em Sirte, em julho

de 2005, Qaddafi apresentou avidamente a urgência dos Estados Unidos da África nestas palavras:

Nós autorizamos outros de fora da África a reduzir nossa soberania e intervir em nossos assuntos internos, porém não aceitamos o mesmo em nome da unidade africana. Quando falamos em unidade africana, dizemos não, alegando que ela entra em conflito com nossa soberania nacional... Ainda assim, somos preparados para conceder nossa soberania a potências estrangeiras. Nós aceitamos isso, dizendo que esta é a maneira que as coisas funcionam no nosso tempo, porém, quando falamos de conceder parte de nossa própria soberania para a União Africana, dizemos que não: a nossa soberania é algo importante demais para comprometermos (Sturman 2007, 7 - ênfase do autor).

Pelo excerto do discurso acima, fica claro que Qaddafi gozava daqueles que afirmavam ser a favor da unidade africana quando, na verdade, não aceitariam um Governo de União em defesa de sua soberania, porém, quando potências estrangeiras eram envolvidas, eles se esqueceriam de sua soberania. Há, na verdade, muitos líderes assim na África, que agem como zumbis, sempre à mercê dos países ocidentais. Qaddafi, mais do que nunca, defendeu incessantemente os Estados Unidos da África, compostos por uma presidência e um parlamento, e o “Alto Comando” Militar da África (Asante 2012, 18; Mei 2009). Outro fiel crente da unidade africana era Abdoulaye Wade, o ex-presidente do Senegal que disse que, caso todos os países africanos concordassem com a unidade continental, ele ficaria feliz em ser o “governador” de Senegal nesta união (Asante 2012, 18; Dastile e Ndlovu-Gatsheni 2013, 129; Wapmuk 2009, 647). Muitos nunca consideraram abrir mão de sua posição como presidentes – e todo o glamour que vem junto do cargo – para se tornarem governadores de uma região da África unida. Eles apoiam a unidade política da África não para o benefício de todos, e sim para seu egoísmo.

Há outros afro-otimistas de todas as esferas da vida que aceitaram as ideias de Nkrumah acerca de unidade da África. Eles estão, entre outros fatores, impulsionados pelas consequências negativas do colonialismo e pelos mais de 500 anos de vestígio da escravidão, colonialismo e neocolonialismo. Ademais, o presente sistema econômico mundial é tão assimétrico que a África não está se beneficiando dele pois seus países não cooperam para trabalhar em equipe. Os af-

ro-otimistas argumentam que a unidade africana é possível em razão da sua agência de criatividade que pode contribuir para a superação de seus problemas (Quist-Adade e Chiang 2012, 2). Além disso, a forte demanda hoje dos pan-africanistas e das forças progressivas por mais que uma ordem econômica mundial igualitária alinha-se com a visão de Nkrumah sobre a África e o mundo (Quist-Adade and Chiang 2012, 135). Esta visão da África agindo mais como um continente, e não como um conjunto de países. em resposta aos acontecimentos globais foi novamente levantada pelo Rev. Leon Howard Sullivan ao se dirigir às pessoas em um Encontro Africano/Afro-americano em Abidjan, 1991, muitos anos após a morte de Nkrumah, Durante essa assembleia de agosto, o venerado clérigo disse que ele previa o renascimento da África como um continente (Dodoo 2012, 78). Sua fala foi profética e poderia ser vista como um chamado para o povo africano se unir e lutar contra a segregação racial não apenas na África, como também no mundo inteiro, principalmente na América e Europa. Nkrumah se posicionava contra o racismo em qualquer lugar do mundo, especialmente contra pessoas da raça negra.

Muitas outras pessoas e organizações fizeram declarações e esforços que veneram Nkrumah como alguém que tinha uma extraordinária força de mobilização do povo africano em torno da unidade. O experimento de uma África Ocidental unida pela Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental se aproxima do tipo de unidade que a África deveria perseguir enquanto continente (Dodoo 2012, 86). Enquanto estudante nos EUA, Nkrumah chamou atenção para a unificação da África Ocidental como um primeiro passo para a unidade africana, e, se a CEDEAO ainda pretende atingir este objetivo, ela está no caminho certo em direção à unidade regional. Além disso, Dodoo (2012, 89) argumenta que, mesmo que Adu Boahen, um historiador ganês, fosse um ávido crítico de Nkrumah, ele ainda reconheceu que o autor o inspirou e acelerou a revolução anti-imperialista e anticolonial de tal maneira que ela atingiu à totalidade da África. Esse autor também destaca os esforços dos afro-americanos para organizar e prover assistência à África, pois assim seu povo poderia acordar ou então caminhar caso já estivesse acordado. O Prof. Agyeman Badu Akosa, presidente da Fundação Kwame Nkrumah, também argumenta que os africanos somente poderão se tornar autossuficientes e reconquistar

sua dignidade caso se unam e deem um fim a todas as atividades neocoloniais. Em 1960, antes da formação da OUA em 1963, o imperador Haile Selassie, da Etiópia, apoiou fortemente a visão de Nkrumah acerca do pan-africanismo. Ele disse que “uma União dos Estados Africanos é uma necessidade que deve ser perseguida energeticamente pelo interesse da solidariedade e segurança africana” (Olaosebikan 2011, 222). Três anos depois, durante a formação da OUA, o imperador disse que os líderes africanos deveriam “despertar o gigante adormecido da África, não para o nacionalismo europeu no século dezenove, não para a consciência regional, mas para a visão de uma única irmandade africana” (Sturman 2007, 4). Shivji (2009, 8), de sua parte, apoiou a visão pan-africanista sobre a unidade política continental e a integração econômica, porém que ela poderia ser alcançada a nível regional quando guiada por uma visão pan-africanista. Estas declarações são todas alinhadas com a visão de Nkrumah em relação aos africanos, especialmente quando ele enfatizou que a África deveria se unir e disse que, caso o povo não juntasse seus esforços, as forças neocoloniais iriam separá-lo ou forçá-lo a lutar enquanto elas assistem e drenam todos seus recursos.

Se nada mais, as pessoas concordam que as políticas de mobilização em massa de Kwame Nkrumah foram uma arma efetiva na luta política pela libertação da África; sua percepção visionária e as lutas revolucionárias marcaram o continente. Movimentos revolucionários na África do Sul, tais como SWAPO, FRELIMO e ZANU-PF, aprenderam uma lição a partir das habilidades de mobilização de Nkrumah em suas próprias lutas pela independência. Os nacionalistas pan-africanistas estavam orgulhosos do papel da Gana na revolução africana e esperavam que, assim como a Gana de Nkrumah, outros Estados do continente se dedicassem a virar zonas de libertação pan-africana (Poe 2003, 25). Isso foi um claro reconhecimento e apoio aos esforços de Kwame Nkrumah em direção à unidade do continente africano. Um dos combatentes pela libertação que libertaram a Namíbia do Apartheid, o líder Sam Nujoma, disse certa vez:

A luta de Gana por liberdade inspirou e influenciou a todos nós, e a maior contribuição para nossa consciência política na época veio das conquistas do país após sua independência. *Foi de Gana que apreendemos a ideia de que devemos fazer mais do que apenas apelar à ONU que estabeleça nossa própria*

independência (Frimpong 2012, 69 - ênfase do autor).

A inspiração que Gana deu a combatentes pela libertação por toda a África era graças à visão pan-africanista de Nkrumah. Ele havia dito que a independência de Gana seria incompleta se outros países africanos, como a Namíbia e a Rodésia do Sul, não se libertassem. Isso foi reconhecido por Sam Nujoma, o combatente que levou este país da África Austral à independência. De maneira similar, Kenneth Kaunda, o primeiro presidente da Zâmbia independente, disse que “Nkrumah inspirou a tantos povos da África em direção à sua independência e foi um grande defensor da libertação da África Austral do Apartheid e do racismo” (Frimpong 2012, 69-70).

A visão de Nkrumah relativa a um órgão continental com grandes poderes foi comprada pela UA. Em julho de 2009, a UA emitiu uma “Declaração sobre a Celebração do 100º Aniversário de Kwame Nkrumah”. Este documento o glorificava como o defensor do pan-africanismo que teve papel fundamental no estabelecimento de uma organização continental e na libertação da África do poder colonial (Quist-Adade 2012, 6; Olaosebikan 2011, 218). Isto foi um reconhecimento aberto dos ideais pelos quais Kwame lutou e defendeu até sua morte. A UA havia reconhecido abertamente e aceitado esta visão como boa para a África caso o continente precisasse progredir em relação ao desenvolvimento político e socioeconômico. Esse reconhecimento faz mais sentido em um momento em que os cerca de cinquenta e três países africanos são o que Quist-Adade (2012, 9) se refere a como “disparate, não viável... hoje”. Em grande reconhecimento do legado de Nkrumah para o pan-africanismo, em 2012 a UA nomeou sua nova sede em Addis Ababa em sua homenagem. Isto foi por causa de sua postura incessante em relação à unidade africana e seu comprometimento para lutar contra a subjugação colonial (Frimpong 2012, 70). Este tipo de cenário teria sido evitado caso os países africanos escutassem o sábio conselho de Nkrumah. Eles o reconhecem agora, quando as teias do neocolonialismo já os enrolaram a um ponto não suportável.

Um dos contemporâneos e mais firmes oponentes de Nkrumah era Julius Nyerere, da Tanzânia, que, porém, veio a reconhecer e aceitar a posição do autor anos após sua morte. Em uma de suas falas durante o 7º Congresso Pan-Africano de 1977, que também coincidiu

com o 40º aniversário da independência de Gana, Nyerere disse: “nós, da primeira geração de líderes da África independente, não alcançamos o objetivo da Unidade Africana com o vigor, comprometimento e sinceridade que merece. Ainda assim, isto não significa que a unidade é agora irrelevante” (Dastille e Ndlovu-Gatsheni 2013, 128). Uma interpretação mais profunda deste discurso mostra que Nyerere passou a acreditar em uma maior unidade, ideal que não acreditava da maneira que Nkrumah havia sugerido primeiramente. Ele era um defensor do gradualismo, porém, em 1997, reconheceu que este não havia levado à unidade que a África precisava mais do que nunca. Isto explica por que Nyerere disse que, só por não terem se comprometido a ela antes, não quer dizer que a unidade não era uma necessidade. Ele estava, em outras palavras, chamando as pessoas a alcançarem-na com maior afincamento e compromisso que muitos deles fizeram durante os períodos colonial e pós-independência.

Ali Mazrui deu crédito a Nkrumah por estabelecer a agenda para a unificação continental da África. Ademais, ele argumenta que ninguém mais deu caso para a integração do continente da maneira que Nkrumah o fez. Mazrui sustenta que, através dos livros de Nkrumah, suas ideias continuaram a influenciar a noção de integração continental para a África (Kumah-Abiwu 2013, 123). Isto pode ser considerado uma das maiores contribuições de Nkrumah a ser reconhecida até por seus mais ávidos críticos. Eles estão conscientes de que, ao passar do tempo, as pessoas leem seus trabalhos e olham para o que está acontecendo na África hoje, vendo nestes trabalhos a necessidade de identificarem-se com o que Nkrumah disse há muitas décadas atrás. É chegada a hora de ir além da identificação, em direção a um Governo de União para a África. No curto prazo, ele pode até não prover muitas das soluções para os problemas do continente, porém, no futuro, será de muito bom uso.

A Gana pós-Nkrumah o criticou pelas desgraças econômicas e sociopolíticas do país. Líderes após líderes tentaram enfraquecer tudo aquilo que Nkrumah fez por Gana antes e depois da independência. Interessantemente, durante o período radical no país, no início dos anos 80, Nkrumah e sua filosofia de unidade foram revitalizados com a luta por uma revolução africana. O governo de Gana explorou sua imagem e seu legado com o propósito de unir Gana e promover o pan-african-

ismo (Iljima 1998, 171). Quem imaginaria que, em menos de duas décadas, as autoridades ganesas dariam tanta atenção, honra e respeito a Kwame Nkrumah, que foi “vomitado” pelos militares em um golpe de estado pacífico. Esta fase passou e revelou que as ideias de Nkrumah penetraram as mentes e até os corações de seus maiores críticos no país. Mesmo que Gana seja vista como um modelo para muitos países africanos, ela não escapou das investidas do Ocidentes quanto à exploração de seus recursos.

Os músicos africanos não são indiferentes à visão pan-africanista de Nkrumah. O autor defendeu o orgulho das culturas, histórias e povos da África e de seus descendentes. Essa visão foi concretizada por músicos como Fela Kuti, da Nigéria, e Bob Marley, da Jamaica. Ela também foi criativamente apropriada por escritores das novas gerações, como Chimanda Ngozi Adichie, que estão constantemente negociando e navegando por entre essa miríade de identidades marginais, como simbolizadas pelo presidente dos Estados Unidos, Barrack Obama (Nyamnjoh e Shoro 2011, 4). Apesar da aceitação e valorização das ideias de Nkrumah sobre pan-africanismo, elas foram e ainda são refutadas em alguns círculos, o que faz a unidade pan-africana continuar uma miragem em um momento em que é mais necessária.

Rejeição da visão de Nkrumah

A visão pan-africanista de Nkrumah, por mais atraente e realística que possa ser hoje na África, que está arrasada, tem sido persistentemente contrariada por forças divisivas e antiunitárias dentro e fora do continente. Ainda há pessoas hoje, como no tempo de Nkrumah, que demonstraram sentimentos bastante contrários aos Estados Unidos da África. Eles argumentam que o continente é muito grande e diverso para ser unido, e que também existem muitos idiomas. Acima de tudo, eles acreditam que os países europeus não permitirão isto de acontecer, pois significaria a perda de controle sobre suas ex-colônias. Outros ainda insinuam que negros e árabes não podem viver juntos no continente, e que Qaddafi, como Nkrumah, queria ser o presidente dos Estados Unidos da África (Asante 2012, 18-19). Eles definem a África em termos de cor quando falam de negros e árabes. Os “gradualistas”, desde os tempos de Julius Nyerere, se opuseram aos “rapidistas”

na ideia de unidade continental. Isso porque estão mais preocupados com a falsa ideia de perda de soberania. De acordo com eles, a integração econômica deveria vir antes da política, visão oposta à de que o convite à união política é por si um meio de integração econômica (Asante 2012, 20). Os afro-pessimistas desqualificam o pan-africanismo como utópico e irrealizável. O debate, que trouxe maior visibilidade ao continente por Nkrumah, tem sido agravado por estas visões “anti-unificacionistas”. Infelizmente, muitos deles estão na direção de seus Estados e falam sobre soberania somente quando se trata da unidade política da África. Em seus acordos com a Europa Ocidental, os Estados Unidos e, hoje, China, eles são praticamente roubados de sua assim chamada soberania. Este pensamento, em um tempo que todos os africanos, incluindo aqueles da Diáspora, deveriam estar se unindo, nos leva à questão: qual é a melhor maneira de governo continental que seria aceitável para todos? Alguns defendem a unidade política, outros a soberania e outros, ainda, uma federação regional (Quist-Adade e Chiang 2012, 2 e 6; Shivji 2009, 4; Wilburn 2012, 37). O regionalismo e a soberania falharam com a África em sua luta por um Governo de União, logo, a decisão lógica e sábia a ser tomada seria a promoção da unidade política.

Depois da independência de muitos países africanos, ao invés de juntarem suas forças, muitos líderes se opuseram ao chamado de Nkrumah para os Estados Unidos da África. Enquanto Gana incentivava a união política do continente, a Nigéria, por exemplo, resistia fortemente a ela. Países como Nigéria, Senegal, Benin, Tunísia, Quênia, Tanzânia e muitos outros Estados francófonos se contentaram em manter relações estreitas com os países do Ocidente. O presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, preferiu a abordagem gradualista de pan-africanismo. Ele deu ênfase aos dilemas e problemas que se colocam contra a unidade pan-africanista e criticou Nkrumah por tratar a unidade política do continente como mera propaganda. A unidade da África era agravada pela emergência de diferentes blocos, como Casablanca, que desejava a união política, e Brazzaville e Monróvia, que se preocupavam com sua soberania e com a manutenção dos laços com suas ex metrópoles coloniais. Os países francófonos, principalmente, argumentaram que o tempo não havia amadurecido uma organização pan-africana. Enquanto os Estados mais radicais como Etiópia, Guiné e

Mali pertenciam a Casablanca e apoiavam Nkrumah na luta pela união política, os Estados mais moderados como Costa do Marfim, Libéria, Tongo, Benin, Serra Leoa e Nigéria, de Monróvia, acreditavam que a cooperação econômica era a melhor maneira de atingir a unidade africana (Dastile e Ndlovu-Gatsheni 2013, 121-3; Wapnuk 2009, 646; Kumah Abiwu 2013, 123; Mei 2009; Olaosebikan 2011, 218; Akonor). Em uma forte expressão do descontentamento com uma união política da África, o presidente de Benin, Sourou-Migan, entre outras coisas, disse:

Meu governo sente, no entanto, que seria sábio manter por certo tempo a concepção liberal de flexibilidade ou organização de nossa conferência. Nós deveríamos também *nos abster de dar um caráter supranacional* aos órgãos configurados por ela. A cautela demanda que a OUA se mantenha no presente como uma organização multinacional (Olaosebikan 2011, 223 - ênfase do autor).

De maneira similar, o primeiro ministro da Nigéria, Abubakar Tafewa Balewa, argumentou avidamente contra a unidade política da África nas seguintes palavras:

A posição da Nigéria é que, caso desejemos a unidade da África, devemos primeiramente concordar em certos elementos essenciais. O primeiro é que *os Estados africanos devem respeitar uns aos outros*. Deve haver *aceitação da igualdade* entre todos os Estados. Não importa se são grandes ou pequenos, eles *são todos soberanos e sua soberania é soberania* (Olaosebikan 2011, 223 - ênfase do autor).

Os excertos do presidente de Benin e do primeiro ministro da Nigéria revelam uma forte oposição à unidade política. Sourou-Migan alertou que a OUA não deveria ser transformada em uma estrutura supranacional, e Tafewa Balewa ressaltou a igualdade e soberania de todos os países. Em uma aparente referência a Nkrumah, ele falou sobre a necessidade de os Estados terem respeito uns pelos outros. Isso poderia ser entendido com base em um discurso feito anteriormente, em junho de 1960, na Etiópia, durante a Conferência dos Estados Africanos Independentes (CEAI) pelo líder da delegação nigeriana Yusuf Maitima Sule. Sule declarou que “se alguém comete o erro de achar que é o Messias, que tem a missão de guiar a África, temo que todo o propósito do pan-africanismo será derrotado” (Biney 2011, 139). O presidente do Senegal, Leopold Sedar Senghor, publicamente criticou

Kwame Nkrumah por seu apoio à unidade política, aconselhando-o a aceitar a derrota. Foi este tipo de pensamento e comportamento, que foi novamente ecoado por Qaddafi quando ele desafiou os Estados a se posicionarem acima de sua soberania, que fez com que o sonho de Nkrumah permanecesse um sonho na África do século XXI.

Enquanto a UA como órgão continental é um avanço por si só, ela continua sendo uma organização intergovernamental bastante distante dos Estados Unidos da África como idealizados por Nkrumah antes e depois da independência e por Qaddafi na virada do século XXI (Mei 2009). Para ridicularizar tudo pelo que Nkrumah lutou contra, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), idealizada pela UA, ainda está ligada ao Ocidente. Por meio da NEPAD, a matriz colonial de poder continua ativa ao moldar falsas parcerias que não funcionam na prática. Os propositores da NEPAD não aprenderam nada com a insistência de Nkrumah em relação à ameaça que o neocolonialismo representava para a África, principalmente em sua luta para controlar o próprio destino (Dastile e Ndlovu-Gatsheni 2013, 129). A UA também promove um modelo de desenvolvimento baseado na democracia liberal e nos princípios de mercado (Frimpong 2012, v). Esta é uma ruptura fundamental e radical em relação ao pensamento de Nkrumah, bem como uma rejeição de sua filosofia acerca do pan-africanismo.

Na luta pelo pan-africanismo, Nkrumah teve opositores em seu próprio país, Gana, e também em países parceiros. Os nacionalistas ganeses argumentaram que ele estava utilizando os recursos do país ou os esbanjando para transformar Gana em uma base para a revolução africana. Alguns regionalistas no país se opuseram violentamente a um governo central pan-africano, pois ameaçaria a soberania do seu país e inclusive seus próprios interesses (Poe 2003, 35). Muitos governantes e seus conselhos acreditavam que uma Gana independente iria restaurar o poder étnico no lugar de um governo, e esta visão era conflituosa com o caminho de unidade africana que Nkrumah havia escolhido. O argumento era que, antes que ele pudesse criar uma nação pan-africana, ele precisava resolver as divisões regionais e étnicas que assolavam a sociedade ganesa (Lawson 2004, 113). Seus companheiros, como Sékou Touré, da Guiné, Modibo Keita, do Mali, e Abd Al-Nasser, do Egito, nem sempre estavam alinhados com seu pensamento. Eles nem sem-

pre concordavam com suas posições, ainda que não demonstravam isto violentamente (Poe 2003, 35). Isso mostra que as forças contra Nkrumah vinham também de dentro de seu país e no seu círculo de amigos próximos. Logo, o sonho da unidade política continental era um sonho distante a ser atingido naquela época. Essa valorização dos “micro interesses” acima do bem coletivo dominou as lideranças africanas de tal modo que será necessária uma nova e radical geração de líderes para colocar o interesse da África e o sofrimento das massas acima do próprio interesse. O continente precisa da unidade política para lutar todas as guerras que enfrenta dentro e fora de suas fronteiras. A convocação de Nkrumah ainda ecoa sobre a África, convidando seus líderes a agirem enquanto o sol ainda brilha.

Conclusão

Este artigo examinou a aceitação e a rejeição da visão pan-africana proposta por Kwame Nkrumah antes e depois da independência de muitos países africanos nos anos 60. O trabalho foi iniciado com uma introdução e então passou a examinar as diferentes visões acerca das melhores maneiras pelas quais o pan-africanismo poderia se tornar uma realidade para os africanos e também seus descendentes. Estas noções são originadas do passado. Enquanto alguns autores traçaram a visão pan-africanista para muitos anos antes do nascimento de Jesus Cristo, outros argumentaram que o pan-africanismo iniciou com o comércio de escravos entre a África e o mundo árabe, primeiramente, e depois entre a África e a Europa Ocidental. O período colonial também é destacado, visto que contribuiu para o desenvolvimento das ideias pan-africanistas entre os africanos, principalmente entre aqueles descendentes da Diáspora. As diferentes visões acerca do pan-africanismo são uma clara indicação de quão diversos são os africanos, mesmo que em relação à melhor maneira de expressar uma posição comum que contribuirá para a independência dos Estados africanos da “invasão” da Europa e dos Estados Unidos da América.

Focou-se também na visão de Kwame Nkrumah, bem como ela foi e é reconhecida e aceita como a maneira de salvar a África do desmembramento. As primeiras tentativas de tornar a unidade política uma realidade foram feitas por Nkrumah e pelos líderes da Guiné e

do Mali. Suas ideias também foram compradas por escritores, músicos, Muamar Qaddafi, a UA e outros. Os céticos que viram na visão pan-africanista de Nkrumah um sonho, estão começando a perceber a necessidade de uma unidade africana mais do que nunca, em razão da destruição que o continente testemunha hoje. Os recursos da África são explorados e depois completamente abandonados; os países europeus intervêm e agravam ainda mais os problemas de Estados frágeis como o Mali, a Costa do Marfim e a Líbia.

Por mais que as ideias de Nkrumah tenham encontrado um solo fértil dentro de alguns círculos, ela também foi extremamente rejeitada em outros. Os afropessimistas estão mais preocupados com resguardar a integridade territorial dos Estados africanos. Eles também apontam para a diversidade de idiomas e para as experiências históricas que vão tornar quase impossível o alcance dos Estados Unidos da África. Seus argumentos falham ao não considerar o fato de que o regionalismo e a soberania não ajudaram a África a desenvolver-se e defender o bem coletivo. Está mais do que na hora de a união política, como a pensada por Nkrumah, ser posta em prática, pois assim os africanos terão a oportunidade de comparar esses elementos e chegar às próprias conclusões em relação a qual deles obteve maior sucesso.

REFERÊNCIAS

- Abbas, Hakima. "Preface-Towards a Continental Government?" *Pambazuka News*. Acesso em 14 de novembro de 2015. <http://www.pambazuka.org>
- Addi, Hakim, e Marika Sherwood. 2003. *Pan-African History: Political Figures from Africa and the Diaspora since 1787*. London: Routledge.
- Afari-Gyan, Kwadwo. 1991. "Kwame Nkrumah, George Padmore and W.E.B. Du Bois." *Research Review* 7, 1 e 2: 1-10.
- Akonor Kwame. "Stuffing Old Wine in New Bottles?" *Pambazuka News*. Acesso em 14 de novembro de 2015. <http://www.pambazuka.org>
- Asante, Molefi Kete. 2012. "The Character of Kwame Nkrumah's United Africa Vision." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 12-25.
- Biney, Ama. 2011. *The Political and Social Thought of Kwame Nkrumah*. New York: Palgrave Macmillan.
- Biney, Ama. 2012. "The Intellectual and Political Legacies of Kwame Nkru-

- mah." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 127-142.
- Bujra, Abdalla. 2002. "Africa: From OAU to the African Union." *Cooperation South* 108-124.
- Campbell, Horace. 1988. "Rastafari as Pan Africanism in the Caribbean and Africa." *African Journal of Political Economy* 2 (1): 75-88.
- Che-Mponda, Aleck Humphrey. 1987. "Charter of the Organisation of African Unity and Problems of African Unity." *African Study Monographs* 7: 53-63.
- Dastile, Montyatambo Pearl e Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni. 2013. "Power, Knowledge and Being: Decolonial Combative Discourse as a Survival Kit for Pan-Africanists in the 21st Century." *Alternation* 20 (1): 105-134.
- Dei, George J. Sefa. 2012. "Reclaiming our Africanness in the Diasporised Context: The Challenge of Asserting a Critical African Personality." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 42-57.
- DeLancey, Mark W. 1966. "The Ghana-Guinea-Mali Union: A Bibliographic Essay." *African Studies Bulletin* 9 (2): 35-51.
- Dodoo, Vincent. 2012. "Kwame Nkrumah's Mission and Vision for Africa and the World." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 78-92.
- Frimpong, Prince Kwasi Bediako. 2002. "Nkrumahism and Neo-Nkrumahism." Tese de mestrado, University of Louisville.
- Gassama, Ibrahim J. 2008. "Africa and the Politics of Destruction: A Critical Re-examination of Neocolonialism and its Consequences." *Oregon Review of International Law* 10 (2): 327-360.
- Ilijima, Michio. 1998. "Developing Charisma: Nkrumah as a "Cargo" Benefactor in Ghana." *African Study Monographs* 4: 171-185.
- Kimarya, Leons. 2013. "Africa's Rocky Road to Continental Unity. Workshop to Commemorate 50 Years of OAU/AU," J.K Nyerere Hall, MUCoBS, 24 de maio.
- Kumah-Abiwu, Felix. 2013. "Rethinking the Ideas of Pan-Africanism and African Unity: A Theoretical Perspective of Kwame Nkrumah's Leadership Traits and Decision Making." *The Journal of Pan African Studies* 6 (6): 122-142.
- Lawson, Autumn Anne. 2004. "Kwame Nkrumah's Quest for Pan Africanism: From Independence Leader to Deposed Despot." Tese de mestrado, Acadia University.
- Mei, Anne Pieter van der. 2009. "The Ordeal of African Unity-Past, Present and Future of the African Union." Maastricht Faculty of Law Working Paper 2009-5.

- Momoh, Abubakar. 2003. "Does Pan-Africanism have a Future in Africa? In Search of the Ideational Basis of Afro-Pessimism." *African Journal of Political Science* 8 (1): 31-57.
- Muchie, Mammo. 2000. "Towards a Theory for Re-framing Pan-Africanism: An Idea whose time has Come." Research Centre on Development and International Relations, Aalborg University Denmark, Working Paper No. 83.
- Nyamnjoh, Francis B. e Katleho Shoro. 2011. "Language, Mobility, African Writers and Pan-Africanism." *African Communication Research* 4 (1): 35-62.
- Nyangena, Kenneth O. 2003. "Jomo Kenyatta: An Epitome of Indigenous Pan-Africanism, Nationalism and Intellectual Production in Kenya." *African Journal of International Affairs* 6, 1 e 2: 1-18.
- Olaosebikan, Aremu Johnson. 2011. "Kwame Nkrumah and the Proposed Africa Common Government." *African Journal of Political Science and International Relations* 5 (4): 218-228.
- Poe, D. Zizwe. 2003. *Kwame Nkrumah's Contribution to Pan-Africanism: An Africentric Analysis*. New York: Routledge.
- Quist-Adade, Charles. 2012. "Welcome Address at the Opening Ceremony of the Kwame Nkrumah International (KNIC) Conference." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 5-11.
- Quist-Adade, Charles e Frances Chiang. 2012. "From Colonisation to Globalisation: The Political and Intellectual Legacies of Kwame Nkrumah." *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 1-4.
- Ratcliff, Anthony James. 2009. "Liberation at the End of a Pen: Writing Pan-African Politics of Cultural Struggle." Tese de doutorado, University of Massachusetts Amherst.
- Schittecatte, Catherine. 2012. "From Nkrumah to NEPAD and Beyond: Has Anything Changed?" *The Journal of Pan African Studies* 4 (10) :58-77.
- Shivji, Issa G. 2009. "Pan-Africanism and the Challenge of East African Community Integration." Paper at EAC 10th Anniversary Symposium, Arusha Tanzania, 13-14 de novembro.
- Sherwood, Marika. 2012. "Pan-African Conferences, 1900-1953: What did 'Pan-Africanism' Mean?" *The Journal of Pan African Studies* 4 (10): 106-126.
- Sturman, Kathryn. 2007. "'New Growth on Deep Roots:' Prospects for an African Union Government." ISS Paper 146.
- Wapmuk, Sharkdam. 2009. "In Search of Greater Unity: African States and

the Quest for an African Union Government.” *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 1 (3): 645-671.

Wilburn, Kenneth. 2012. “Africa to the World! Nkrumah-era Philatelic Images of Emerging Ghana and Pan-Africanism, 1957-1966.” *African Studies Quarterly* 13, 1 e 2: 23-54.

RESUMO

Este artigo foca na visão pan-africana de Kwame Nkrumah, o primeiro presidente da Gana independente, e como ela tem sido avaliada ao longo do tempo. Nkrumah foi o maior defensor da unidade política da África, com vistas a livrar o continente da exploração ocidental e, então, construir um modelo auto-suficiente. Este artigo examina a divergência entre a aceitação e a rejeição de tal visão para a África através da análise do conteúdo de trabalhos escritos.

PALAVRAS-CHAVE

Pan-africanismo; Kwame Nkrumah; Unidade Africana.

*Recebido em 27 de junho de 2016.
Aprovado em 02 de agosto de 2016.*

Traduzido por Vitória Kramer

RESSURGIMENTO DA MILÍCIA EM Ogoniland: PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA

Oluwaseun Bamidele¹

Introdução

A milícia em Ogoniland, uma região do sudeste da Nigéria, continua a chocar a humanidade devido a sua impunidade, frequência e severidade. A luta contra milícias locais pelo governo nigeriano desperta questões preocupantes e urgentes relativas a eficácia dos esforços realizados. Para resolver esse problema, esse discurso vira a questão ao contrário: o que pode ser feito para deter a miríade de fatores responsáveis pela milícia em Ogoniland? Responder a essa questão é crucial para identificar a quem ou ao que se deve atribuir a culpa, e conseqüentemente as estratégias a serem utilizadas para resolver esse desafio. Interessantemente, seguindo um debate nacional sobre milícia, os Ogonis veem-se sem poder, eles desconfiam de seus líderes e estão frustrados por não conseguirem legitimamente beneficiarem-se dos recursos petrolíferos de sua terra.

Os militantes têm sido responsáveis por vandalizar gasodutos e despejar petróleo para poluir rios em Ogoniland, incluindo dezenas de ataques a funcionários de empresas petrolíferas, a moradores locais e estrangeiros na sua comunidade. A Nigéria, como muitos outros países, tem sido confrontada por milícias durante os últimos anos. A princípio, muitos na Nigéria não acreditavam que o país poderia se tornar um foco de ataques de milícias. Entretanto, com o aumento no número de ataques e sequestros entre 1990 e 2015 e sem muito sucesso das agências de segurança em deter a ameaça, parece agora que a milícia firmemente se estabeleceu e está expandindo sua atuação em Ogoniland. O governo nigeriano cometeu erros fundamentais a

¹ Institute of Peace, Security and Governance, Ekiti State University, Ado-Ekiti, Nigéria. E-mail: oluwaseun.bamidele@gmail.com

respeito da Ogoniland e, sem dúvida, esses erros, de acordo com observadores críticos, são às vezes comparados com crimes socioeconômicos. Porque desafios de segurança em Ogoniland são multidimensionais e superá-los requer uma estratégia também multidimensional. Não há dúvidas, no entanto, que qualquer estratégia adotada deva reforçar a “boa governança política”. Isso porque a maioria dos desafios são consequência da falta de transparência e responsabilidade na governança, deficiências do Estado de direito, graves violações de direitos humanos fundamentais, degradação ambiental, grande incidência de corrupção e demandas por justiça ambiental, socioeconômica e política. Além disso, as instituições políticas e de justiça criminal da Nigéria tornaram-se muito fracas, enquanto nossos valores sociais e morais têm sido degradados. Ao invés de focar o debate nesse problema politicamente delicado, controverso e altamente polêmico, esse capítulo discute a milícia como um dilema socioeconômico e não como um problema primordialmente político. Explicações econômicas e exames intelectuais socialmente facetadas em Ogoniland são realmente predominantes e aparecem frequentemente nos discursos nacionais. Diversos especialistas e analistas defendem que a milícia em Ogoniland é um problema socioeconômico – que é um meio para atingir alguns objetivos socioeconômicos.

Assim, a milícia em Ogoniland é uma questão para debate que provem de considerações socioeconômicas e ideológicas em níveis nacionais. Essa discussão será limitada a problemas socioeconômicos e almeja criar um caminho para o posterior debate na arena política. A política nunca pode explicar, muito menos justificar, o sequestro de petroleiros de multinacionais e o assassinato de oficiais de segurança a sangue frio em qualquer lugar, com os homicídios planejados e pensados previamente. Dada a visível injustiça de não se beneficiarem de seus próprios recursos e ainda tendo que enfrentar as consequências negativas da extração, diferentes grupos militantes surgiram. Muitos são socioeconômicos em sua natureza, mas usam táticas violentas para demandar maior controle local, mais transparência no gerenciamento da renda do petróleo e compensação adequada àqueles afetados pela extração e exploração do recurso. Outros grupos têm tirado vantagem da situação para operar como gangues militantes, recorrendo a atividades como os sequestros de estrangeiros petroleiros em troca de resgates, roubo de petróleo, etc. Esses dois grupos não representam categorias incontestáveis e as linhas entre elas frequentemente se confundem. A situação securitária em Ogoniland deteriorou-se consideravelmente nos últimos anos. As formas mais visíveis de insegurança têm sido as várias tentativas dos grupos militantes e gangues de prejudicar a exploração e produção de petróleo em Ogoniland e de criar uma atmosfera de medo através do sequestro de estrangeiros e nigerianos.

Abordagens Teóricas para o Ressurgimento da Milícia em Ogoniland

Existem melhores explicações de por que privação e marginalização tornaram-se uma “ferramenta” essencial na esfera social e econômica e em suas manifestações militantes. Por exemplo, o modelo de Ted Gurr de relativa privação, mobilização e ressentimentos é extremamente relevante para entender a intrusão da privação e marginalização em círculos socioeconômicos e o fenômeno da milícia. Todavia, aqueles mais privados, oprimidos e mais necessitados são os que geralmente se rebelam violentamente. Na verdade, todos os grandes nomes na lista de culpados da história recente acabaram por serem aqueles privados, marginalizados e não relativamente ricos. Enquanto ocorreram protestos por comida e revoltas de camponeses, frequentemente, as revoluções e a violência acontecem quando as condições não melhoraram ou não têm sido melhoradas e por aqueles que são os mais privados. As explicações variam, mas geralmente se foca em duas proposições.

Em primeiro lugar, a privação é subjetiva e função da percepção, necessidades e conhecimentos de uma pessoa. Para relacionar a privação a uma falta objetiva ou absoluta de algo como a liberdade, a igualdade ou sustento, é ignorar o fato de que a definição dessas mudam de acordo com períodos históricos, a cultura, a sociedade, a posição e a pessoa. A segunda proposição lida com essas normas. Esta afirma que tomamos nossa posição presente ou esperada, realizações, gratificações ou capacidades como base de comparação contra os nossos desejos ou necessidades, ou o que nós sentimos que deveríamos ter. A diferença entre desejos ou deveres e gratificações ou capacidades é então a nossa privação, ou privação relativa, no sentido de que ela depende da nossa base de comparação. A literatura sobre estes dois princípios e na privação relativa é bem organizada pelo livro de Ted Gurr “Por que os homens se rebelam” (*Why Men Rebel*), o qual merece discussão. A ideia de privação relativa foi usada tanto para medir a equidade, a desigualdade e a justiça social, ou para explicar queixas, hostilidades socioeconômicas e agressão. A preocupação de Gurr (1970) é a privação relativa como causa para a agressão. Gurr (1970) articulou modelos, sugerindo que a diferença entre as expectativas e as realizações contribuiria para a vontade do povo se rebelar. Em particular, Gurr (1970) observou que rebeliões eram mais prováveis de serem incentivadas pelos movimentos sobre a base de privação percebida. Neste debate sobre a milícia de Ogoniland, o fenômeno agressivo, violento da milícia atesta a teoria de Ted Gurr de que é a diferença entre as expectativas de uma administração com base na “verdade” face uma realidade de uma administração “adulterada” que leva esses guardiões autoproclamados a usar a

violência em nome de privação e marginalização. A tese deste artigo é baseada em duas teorias: uma que a indignação nasce da privação (social e econômica), é a preocupação individual que se manifesta coletivamente. Muitas vezes, a privação social e econômica é agregada dentro de grupos específicos com uma identidade cultural homogênea.

Por exemplo, uma minoria étnica pode sofrer desproporcionalmente em uma dada sociedade e essa forma de indignação pode levar a desordem geral através das linhas socioeconômicas que distinguem os grupos minoritários (Gurr 2000). Na maior parte das regiões do mundo onde existem movimentos étnicos, que às vezes têm natureza violenta, são minorias se rebelando contra o sistema. Gurr, por exemplo, explica:

Em resumo, a fonte primária da capacidade humana de violência parece ser o mecanismo de frustração-agressão. A frustração não necessariamente leva a violência e violência para alguns homens é motivada pelas expectativas de ganho. A raiva induzida por frustração, entretanto, é uma força motivadora que dispõe os homens a agressão, independente de seus meios. Se a frustração é suficientemente prolongada ou agudamente sentida, a agressão é bem provável, senão certa, de acontecer. Para concluir que a relação não é relevante para a violência individual ou coletiva é semelhante a premissa de que a lei da gravidade é irrelevante a teoria do voo porque nem tudo o que se levanta pousa na terra de acordo com o princípio básico da gravitação. O mecanismo de frustração-agressão é nesse sentido análogo a lei da gravidade: homens que estão frustrados têm uma disposição inata de realizar violência em relação a fonte na proporção da intensidade das suas frustrações (Gurr 2000, 36-7).

Isso nos traz de volta a tese que argumenta que para entender a intrusão da privação e marginalização da vida socioeconômica de um povo e o fenômeno da milícia em Ogoniland, região do sudeste da Nigéria, é necessário entender o elemento do “medo”. A linha comum que tece movimentos socioeconômicos violentos em conjunto é o medo. Isso é verdade no caso da milícia Ogoni. O medo de ser privado de algo leva a ação agressiva, enquanto o medo de ser deixado de fora dirige a milícia contra forças predominantes. Embora este não seja nem o único fator motivador para a manifestação social e econômica da milícia em Ogoniland, nem necessariamente o mais óbvio; é conspicuamente presente em todos os momentos. Sempre que perguntar por que as pessoas abrigam o ódio, ou por que eles estão dispostos a matar ou morrer por uma causa, a resposta é invariavelmente “medo”. Os militantes Ogoni estão unidos pelo medo. Alguns grupos temem a mudança, a modernização e a perda de influência para a gratificação física e material. Eles estão especialmente com medo da privação e da marginalização. Eles temem um

futuro sobre o qual terão pouco controle e aquele que não poderão sequer compreender. Portanto, se a privação relativa pode explicar o fenômeno da milícia entre as minorias Ogoni, o medo de ser privado do status esperado e a incapacidade de alcançar uma sociedade “desejável” pode explicar a milícia crescente entre essa minoria étnica. Os Ogonis, como grupo minoritário, sofrem de tal medo o qual frequentemente leva o grupo militante Ogoni a desencadear, na região norte da Nigéria, guerras contra as forças de segurança do governo e contra trabalhadores estrangeiros das petrolíferas em Ogoniland. Este artigo baseia-se na teoria da privação relativa como Gurr (2000) sugere ou o elemento de medo que levou o grupo minoritário Ogoni em um ciclo de milícia étnica devido à intrusão de privação e de marginalização em contextos sociais e econômicos. As forças sociais e econômicas “temeram” perder a identidade na base pela qual o Estado foi esculpido, além da vasta população minoritária que vive às margens da sociedade e se sentem privadas de poder social e econômico, levando à politização da vida socioeconômica das pessoas e sua extrema manifestação na forma de milícia.

Os Antecedentes Históricos da Milícia em Ogoniland

Os Ogonis são um antigo grupo étnico minoritário que vive na região sudeste da Nigéria. O petróleo economicamente viável foi descoberto em Ogoniland em 1957, apenas um ano depois do descobrimento do primeiro depósito de petróleo comercial na Nigéria, a holandesa Royal Shell e a Chevron Corporation se estabeleceram nas duas décadas seguintes (Boele, Fabig e Wheeler 2001). Eles representam por volta de um milhão de pessoas e vivem em uma área de 1,050 km², sua terra natal, a qual chamam de Ogoni ou Ogoniland (National Bureau of Statistics 2006). Tradicionalmente, Ogoniland consiste em seis reinos: Babbe, Eleme, Gokana, Ken-Khana, Nyo-Khana, e Tai (Carr, Douglas e Onyeagucha 2001). Os Ogonis ocupam uma planície aluvial delimitada ao norte pelo Rio Imo e seus vizinhos Igbo; ao sul pelas praias do litoral onde vivem os Obolo (Andoni); ao leste pelo rio Opobo e os Ibibio; e no oeste pelo Ikwere que se estende até a cidade de Port Harcourt, no estado de Rivers. Sua ocupação consiste principalmente na pesca e no cultivo de lavoura (Opukri e Ibaba 2008).

Os Ogonis são um povo distinto que existe há mais de 500 anos. Constituem uma sociedade agricultora e pescadora, vivendo em comunidades rurais unidas em uma das áreas mais densamente povoadas da África. O povo Ogoni atraiu a atenção internacional e simpatia mundial em 1990 quando Ken Saro-Wiwa, um ativista e ambientalista de Ogoniland internacionalmente reconhecido, começou a mobilizar seu povo, os nativos Ogonis, em protestos

pacíficos contra a Shell Oil Corporation (African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ) 2004). Enquanto no início de 1990 sob a liderança de Ken Saro-Wiwa, um grupo radical ou militante, o Movimento de Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP, na sigla em inglês), planejou tomar medidas contra o governo nigeriano e as companhias petrolíferas operantes em Ogoniland. No final de 1990, o MOSOP apresentou a Carta de Direitos dos Ogonis ao governo nigeriano (Association of Nigerian Scholars for Dialogue 1990; Ebeku 2001). Essa Carta almejava adquirir autonomia política e econômica para o povo Ogoni, deixando-o no controle dos recursos naturais da Ogoniland e para proteger o meio ambiente de futura degradação.

Em 1993, nos protestos subsequentes, que eram planejados para impedir contratantes de conceder novos oleodutos a Shell, as agências de segurança invadiram a área para reprimir as atividades do grupo militante. No caos que se seguiu, alega-se que 27 aldeias foram invadidas, resultando na morte de 2.000 Ogonis e o deslocamento de cerca de outros 80.000. Por mais de 60 anos, derramamentos de óleo e queima de gás de explorações de petróleo por multinacionais destruiu o meio ambiente e a saúde dos nativos Ogonis, comprometendo milhares de vidas e seus meios de subsistência (Brown 2006). Cinco anos após o começo dessa campanha, Saro-Wiwa e outros militantes Ogonis incluindo Baribor Bera, Saturday Dobe, Nordu Eawo, Daniel Gboko, Barinem Kiobel, John Kpuien, Paul Levura e Felix Nuate foram brutalmente enforcados pelos seus protestos pacíficos sob as ordens do falecido General Sani Abacha, que naquela época era o ditador militar da Nigéria.

Começando em 1997, o grupo militante estava muito ativo em pressionar o governo da Nigéria por uma parcela maior das rendas do petróleo e por maior controle político e econômico sobre sua terra. Eles eram muitas vezes militantes, tomando instalações da indústria petrolífera, vandalizando os oleodutos e sequestrando trabalhadores das multinacionais. Suas ações contra o estado nigeriano eram raramente violentas, apesar de seus membros estarem frequentemente envolvido em violência contra grupos étnicos rivais.

Em 1999, houve assassinatos em retaliação por parte dos militares e da política em Ogoniland. Tortura e estupro também eram usados contra os Ogonis (Amnesty International 2005). As forças militares nigerianas isolaram a área de forasteiros após os Ogonis se tornarem mais incisivos em suas demandas e a Ogoniland se transformou em uma área militarizada. Pelo final de 1999, pelo menos 2.000 Ogonis foram mortos desde que os primeiros protestos contra a Shell. No período 2011-2015 o nível de repressão contra o grupo militante Ogoni parece ter aumentado (Okechukwu 1999).

Condutores da Milícia em Ogoniland

A milícia em Ogoniland não deve ser pensada como uma vingança política desencadeada por indivíduos ou um grupo; ao contrário, ela é genuinamente uma questão socioeconômica. A esse respeito, o círculo indeterminado de alvos imediatos de atos militantes e o uso da violência em relação a um grupo indeterminado de trabalhadores petrolíferos inocentes em prol da realização de um último objetivo – a satisfação das exigências econômicas e sociais – são os indicadores mais relevantes. Assim, “da milícia se pode falar apenas quando o sentido de um ato é definido como a criação de medo e terror. Esta é a característica fundamental da milícia Ogoniland” (BBC News Africa 2007). Agora, como pode a milícia ser diferenciada da violência de libertação ou da batalha pela libertação nacional? Os militantes Ogoniland não estão lutando pela liberdade socioeconômica para a sua terra? Uma vez que lidar com a milícia requer uma abordagem multidimensional, é necessário que o governo nigeriano reexamine as condições socioeconômicas em Ogoniland, a principal área operacional dos militantes.

Na Nigéria, a Ogoniland é a mais atingida em termos de pobreza, marginalização econômica, desemprego, subdesenvolvimento, falta de acesso à educação e degradação ambiental devido a derrames de petróleo, queima de gás e desmatamento (Climate Justice Programme/ERA 2005). As pessoas são o pilar mais importante de produtividade e desenvolvimento do país. É dever fundamental e responsabilidade do Estado atender as necessidades básicas de seu povo. Essas necessidades humanas básicas compreendem abrigo, alimentação e vestimenta. Quando essas necessidades não são satisfeitas, problemas socioeconômicos estão sujeitos a surgir. A Ogoniland tem sido vítima de tais problemas. A verdadeira questão não são os problemas da área, e sim a maneira como eles são atendidos e enfrentados. Quando as queixas do povo Ogoni não são rapidamente resolvidas, é que eles acabam por ser uma ameaça para o país (Omeje 2000). Eles iriam recorrer a ações que possam exercer um impacto negativo na sociedade; um povo privado de necessidades básicas da vida é ignorante ou pode ser vingativo.

Isso resulta em comportamentos desviantes como a violência e inquietação. Ele também gera pobreza, o analfabetismo, a impunidade e muitos outros males socioeconômicos, incluindo a milícia. Um país cercado de crises socioeconômicas deixa de atrair investimento. Baixo investimento estrangeiro direto (IED) resulta em desaceleração econômica e ausência ou fraqueza das indústrias locais competitivas e provoca um declínio nas exportações, afetando também os mercados de ações e de inflação. A Ogoniland vem enfrentando uma série de problemas socioeconômicos desde a descob-

erta de petróleo em quantidades comerciais em Oloibiri em 1957. No início, havia os problemas de fundos inadequados, falta de infraestrutura e pobreza generalizada entre o povo Ogoni.

Em 1990, Ken Saro-Wiwa e seu grupo escreveram a Carta de Direitos dos Ogonis, que catalogou demandas das pessoas por justiça ambiental, socioeconômica e política (Amnesty International 2005). Ken Saro-Wiwa e nove membros Ogoni deram seu melhor para resolver estes problemas socioeconômicos e para manter a engrenagem da comunidade funcionando. Devido à sua morte súbita, eles não puderam cumprir a sua missão. Infelizmente, os líderes Ogoni na comunidade depois deles não deram a devida atenção para encontrar soluções dos diversos problemas socioeconômicos. Posteriormente, com o tempo os problemas pioraram e tornaram-se males sociais, transmutados à milícia. A Ogoniland é uma comunidade minoritária e enfrenta uma ampla gama de problemas sociais, juntamente com a instabilidade política que agrava ainda mais os problemas. Atualmente, a Ogoniland é confrontada com muitos desafios na forma de problemas sociais e econômicos.

Meio Ambiente e Subsistência

A primeira é a degradação ambiental. Os Ogonis são confrontados por desvantagens demográficas e ecológicas. Comparados com a maioria dos outros grupos na Nigéria, sua área não tem infraestrutura básica; devido ao continuado declínio das condições de saúde, muitos deles têm menor expectativa de vida e enfrentam problemas ambientais decorrentes do alto nível de poluição em Ogoniland (Igbara 2010). Devido às ações repressivas tomadas pelo governo nigeriano no passado e no presente, muitos Ogonis deixaram a área completamente. Muitas das restrições que os Ogonis enfrentaram foram removidas desde as eleições de 1999 e com a consciência internacional sobre sua luta. No passado, no entanto, o grupo foi excluído pela maioria em assuntos políticos e econômicos devido à negligência histórica e não havia políticas em vigor para remediar a situação. A degradação ambiental, devido a derrames de petróleo, queima de gás e ao desmatamento, teve efeitos graves, especialmente nos marginalizados econômica e socialmente. Isso levou o povo Ogoni ao conflito com o governo e as empresas petrolíferas multinacionais. Além disso, o esgotamento dos recursos naturais tem tanto aumentado os níveis e a profundidade da pobreza como os mais vulneráveis são os mais dependentes das rendas ambientais. Dada a dependência dos sistemas de subsistência locais sobre os recursos naturais (quase 90% dos habitantes em Ogoniland dependem do ambiente natural), a destruição do meio ambiente devido a derrames de petróleo, queima de gás e desmatamento tornou

vulneráveis as comunidades Ogoni mais pobres e teve diretos impactos altamente prejudiciais (Ubong 2010). Portanto, a proteção do ambiente natural de Ogoniland está intimamente ligada à proteção dos direitos e bem-estar econômico dos seus cidadãos.

Falta de Acesso à Educação de Qualidade

Talvez a maior desvantagem venha no campo da educação: falta de acesso à educação de qualidade pela maioria dos habitantes torna Ogoniland incapaz de lidar com os crescentes desafios do século XXI. As instalações escolares estão colapsando com as salas de aula e laboratórios vazios. O povo Ogoni afetado pela pobreza é incapaz de custear educação de qualidade e formação decente para seus filhos. Além disso, a negligência por parte do governo nigeriano agrava a situação, especialmente na área da educação geral para a juventude em Ogoniland. Apesar das várias medidas tomadas por um ex-governador do Estado de Delta, Dr. Emmanuel Uduaghan, na promoção da educação de qualidade, a taxa de analfabetismo tem oscilado em torno de 72% ao longo dos anos (Izeze 2015). Os Ogonis gastam somente uma quantidade escassa de seu produto interno bruto (PIB) neste setor vital. Devido ao baixo investimento, escolas públicas estaduais em Ogoniland são privadas de serviços básicos, como salas de aula padrão, bibliotecas bem equipadas e laboratórios, além de faltar também água, saneamento básico e eletricidade. O setor petrolífero privado não está fazendo um trabalho digno a este respeito na criação de escolas por iniciativa privada. No entanto, devido ao objetivo de lucro do setor, a educação permanece fora do alcance dos pobres. A taxa de conclusão estimada da educação primária em Ogoniland é de 30,7% para as mulheres e de 50% para os homens, o que mostra que para a maioria das pessoas de Ogoni nos seis reinos não é possível obter educação básica (National Bureau of Statistics 2015).

Pobreza Generalizada em Ogoniland

A produção agrícola de Ogoniland foi severamente reduzida nos últimos tempos. Isto é em parte devido a perda de terras por causa da poluição de petróleo e, em parte, a problemas de fertilidade do solo decorrentes da chuva ácida/alcalina causada pela queima de gás. Grandes áreas de água doce e salgada usadas para a pesca também se tornaram improdutivas por derrames de petróleo (National Bureau of Statistics 2015). Os alimentos estão se tornando cada vez mais caros e potenciais agricultores são demasiado pobres

para pagar por sementes e trabalhadores. A pobreza agravou-se nas áreas de Ogoni durante os últimos anos. Quase todos os trabalhadores das petrolíferas multinacionais são pessoas que vêm de fora e com as quais o povo Ogoni tem de competir por produtos básicos. Quase não existem projetos do governo para resolver os problemas de desenvolvimento na região. Atrair ajuda externa para Ogoniland tem sido difícil e algumas iniciativas de auto-ajuda da comunidade foram atreladas ao MOSOP e, por isso, interrompidas (Akunna 2006). A Ogoniland está em isolamento econômico total pelo governo, e a maioria das estradas tornou-se fora de uso, fazendo o transporte extremamente difícil. Os dados disponíveis mostram que a pobreza aumentou entre 1956 e 2015 nas comunidades, e os níveis de pobreza atuais em Ogoniland são os mais elevados da Nigéria. Contudo, os dados de incidência da pobreza por si só não explicam o descontentamento entre os habitantes de Ogoniland. A volatilidade de Ogoniland é principalmente devido a um sentimento de injustiça impulsionada pela profundidade da pobreza, os níveis de desigualdade e as avaliações subjetivas de pobreza. Estatísticas sobre a pobreza mostram que essa taxa aumentou em Ogoniland. No entanto, os níveis de pobreza auto-avaliada e percepções de desigualdade indicam fortes sentimentos de marginalização econômica. É correto dizer que pobreza em qualquer lugar é uma ameaça para a prosperidade de todos. Cerca de 70% da população do povo Ogoni vive em aldeias rurais (International Crisis Group 2006). Segundo algumas fontes, a pobreza aumentou sensivelmente em Ogoniland, com a maior incidência de pobreza variando entre 60,9% a 70,1% durante os últimos anos (Nwilo e Badejo 2001). Por outra conta, 60% da população Ogoniland vive abaixo da linha de pobreza (Ukeje 2001). Em tais condições, um grande número de pessoas de Ogoniland está privado de necessidades básicas da vida. Educação de qualidade e serviços de saúde estão distantes deles. Os Ogonis são forçados a pensar em sua sobrevivência somente.

Alto Nível de Desemprego em Ogoniland

Níveis de desemprego e subemprego são altos em Ogoniland e limitam os caminhos disponíveis para os habitantes Ogoni saírem da pobreza. O desemprego dos jovens, em particular, é um motivo de preocupação, uma vez que tem proporcionado uma base de recrutamento para grupos militantes. A população crescente já quase ultrapassou recursos disponíveis e as oportunidades de emprego; Ogoniland é confrontada com o duplo problema de desemprego, subemprego e não empregabilidade; muitos jovens na área, incluindo os formados, não têm sequer as habilidades empregáveis no mercado de trabalho de hoje e muitos não estão fazendo o melhor das oportunidades

ao seu redor (como durante a estação seca), de modo que permanecem sub-empregados ou subutilizados. As taxas de desemprego existentes são: Babbe Kingdom 32.1%, Eleme Kingdom 34.2%, Gokana Kingdom 23.3%, Ken-Khana 26.8%, Nyo-Khana 35.6%, e Tai 34.8% (Bassey et al. 2002). Ogoniland está enfrentando o desemprego cíclico, técnico, estrutural e sazonal, que é econômica e socialmente devastador. Além das instalações de petróleo e refinarias, não há indústrias manufatureiras em Ogoni para reduzir o desemprego. Esta situação cada vez mais resulta em degradação psicossocial. A parte mais terrível da situação é que o desemprego aumenta a cada ano em Ogoniland, o qual, no longo prazo, será prejudicial não só para a economia da região, mas para todo o país. O desemprego cria frustração e uma atitude vingativa entre os carentes. Isso leva a um aumento na incidência de milícia.

Marginalização das Mulheres e Grupos Vulneráveis

Não houve uma mudança fenomenal em Ogoniland desde a descoberta de petróleo em 1956. Mais de 60 anos após a independência, 80% das mulheres Ogonis ainda estão submetidas a violência. Uma em cada três enfrenta estupro, crime de honra, imolação ou ataque de ácido por parte de seus maridos radicais e militantes (Opejobi 2016). As mulheres em Ogoniland têm sofrido por anos de sistemático abuso de direitos humanos nas mãos de dos trabalhadores das petrolíferas multinacionais operantes na área.

Ineficaz Aplicação de Justiça

A violação dos direitos humanos pode ser atribuída à ausência de justiça em tempo para o povo Ogoni; justiça atrasada é justiça negada. Aplicação da justiça adequada é a essência de uma sociedade de bem-estar. É dever do governo nigeriano promover a justiça e fornecer caminhos para ela. No entanto, este tem sido um sonho para as pessoas pobres de Ogoniland. Desde a descoberta de petróleo na sua terra, o Judiciário não cumpriu as expectativas. Um Judiciário comprometido e ineficiente não será capaz de aliviar o sofrimento das pessoas. O povo Ogoni está defendendo cada vez mais os seus direitos de terras e propriedades. Sob tais condições, o povo Ogoni recorre ao comportamento violento como a milícia.

Deslocamento do Povo Ogoni e Sistemas de Suporte Social

A milícia emergiu como um monstro para o mundo em geral e para Ogoniland em particular. O governo nigeriano, usando forças de segurança contra os militantes em Ogoniland, revelou-se um pesadelo. Em março de 2016, militantes saquearam várias companhias petrolíferas multinacionais em sua terra natal e outras cidades em Ogoniland, destronaram os seus trabalhadores locais e estrangeiros e atacaram com sucesso as agências de segurança. A imagem de Ogoniland como reino pacífico tem sido manchada. Milhares de pessoas que vivem em Ogoniland perderam suas vidas, enquanto milhões de pessoas perderam tudo o que tinham e se deslocaram para locais mais seguros, mas menos acolhedores em cidades e estados vizinhos.

Milícia em Ogoniland: Exclusão-Inclusão

O interesse de uma massa de grupo minoritário excluído (marginalizados) em Ogoniland está, direta ou indiretamente, tácita ou obviamente, representado por organizações militantes e militantes individuais trabalhando no conflito com organizações ou grupos formais (Okonta 2006). A polarização entre a minoria muito rica e poderosa (associou-se à erosão relativa da classe média, “o fiador” de solidez do sistema social), e a maioria muito pobre e impotente culmina em condições de economia nacional, em uma divisão da nação entre incluídos e excluídos em Ogoniland – um problema que coloca a humanidade em risco existencial.

Milícia em Ogoniland: Direitos Humanos e Pobreza como um Fenômeno Central

Celestine AkpoBari discursa em uma vigília para os nove Ogoni que foram mortos, ele disse: “Há pouco tempo atrás, o governador do nosso estado na Nigéria disse aos Ogonis: ‘Por que vocês não podem seguir em frente?’ (Arubi e Onoyume 2016). A simples resposta é que desde a morte de Ken, em 1995, nada foi feito para impedir a devastação provocada pela extração de petróleo indesejada e suja em nossa terra natal” (Arubi e Onoyume 2016). A elite dominante (isto é, os ricos, ou gladiadores políticos) não está suficientemente consciente deste processo nacional de violação dos direitos humanos e da pobreza em Ogoniland. A este respeito, a agressão do governo nigeriano aos militantes (não importa o quão “ruins” os Ogonis podem ter sido) e as ações dos Ogonis (não importa quão cruéis os militantes Ogonis podem ser)

são exemplos eloquentes.

Não importa quem começou, a humanidade está agora pagando por seus jogos políticos com montanhas de corpos inocentes. Citando Liddel Hart, Badmus (2006), revelou que: A campanha deste tipo é mais provável que continue, porque é o único tipo de luta que se adapta às condições da idade moderna, sendo, ao mesmo tempo adequada para tirar vantagens do descontentamento social, fermento radical e fervores nacionalistas (Badmus 2006). Geralmente, dois desafios fundamentais têm confrontado Ogoniland desde a independência: a falta de integração nacional (enraizada na marginalização econômica e social) e o subdesenvolvimento (em grande parte devido à degradação ambiental como resultado de derrames de petróleo, queima de gás e desmatamento). A história tem mostrado frequentemente que, em casos nos quais a liberdade básica foi negada, os oprimidos se voltam para ações primitivas e agressivas, tais como a milícia. O ponto de inflexão da milícia em Ogoniland, portanto, seria a capacidade de converter o potencial de violência em o que parece ser uma luta socioeconômica carismática.

Para fazer isso, os grupos paramilitares locais devem apresentar-se como defensores da justiça social ou protagonistas no apoio à realização dos direitos humanos. Primeiro, com base nos direitos humanos, a segurança nacional e interesse público tornaram-se relacionados de tal forma que os dois são as responsabilidades principais ou primárias de qualquer governo democrático para o seu povo. A seção 14 (4) (b) da Constituição da República Federal da Nigéria de 1999 prevê que “a *segurança e bem-estar* das pessoas deve ser o objetivo primário do governo nigeriano”. Os direitos humanos são direitos primários e inalienáveis (Artigos 1, 2, e 3 da Declaração Universal de Direitos Humanos; United Nations 1949) (Nwabughioqu 2016). Violações dos direitos humanos produzem reações violentas, nomeadamente milícia. Demandas para o cerceamento dos direitos humanos por causa da guerra contra a milícia são absurdas. Primeiramente, porque os direitos humanos constituem ideologicamente o apoio mais poderoso para ato de milícia de Ogoniland; é a base ideológica para a legitimação da milícia. Em segundo lugar, existe um risco crescente para o povo Ogoni de se tornarem vítimas de violações dos direitos humanos. Esta observação aplica-se, em particular, a Ogoniland: todos nós somos, em grande parte, reféns, e não de milícias, mas da estrutura de poder. Os direitos humanos e o risco de crime estão inversamente relacionados: quanto maior a confiança no respeito aos direitos humanos, menor a probabilidade de crime. A história da repressão política (radical) e milícia na forma de assassinatos políticos remonta há muitos anos (Nwabughioqu 2016).

No entanto, alguns pesquisadores têm apontado que o caráter mais

marcante da milícia contemporânea em Ogoniland é o fato de que ele se tornou “parte integrante do Estado nigeriano paramilitar – uma das formas de poder do Estado”; que constitui uma intimidação violenta e sistemática da sociedade nigeriana em geral; que apresenta um caráter de massa; que o número de atos paramilitares e suas vítimas está constantemente a aumentar; e que a milícia deve ser pensada levando em consideração a localização. Os grupos de milícia apresentam um desafio significativo para o governo nigeriano a trabalhar para promover os direitos humanos, autodeterminação, a liberdade individual e sociedades estáveis. Todavia, eles devem continuar a procurar soluções e dedicar recursos para remover as condições sociais, econômicas e políticas que criam um ambiente onde a milícia possa florescer. Cabe aos formuladores de política, analistas e estudiosos continuarem a divergir das milícias locais na tentativa de entender melhor as formas de combater a ameaça e de se empenhar para melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas em Ogoniland. Em segundo lugar, cada ser humano, como um organismo vivo com sentimentos, aspirações e ego abomina dor e sofrimento. Os Ogonis não podem suportar injustiça, humilhação, insulto, discriminação, enganação ou intimidação. Politicamente, o povo de Ogoniland almeja relevância, participação na tomada de decisões, ser consultado sobre questões de destino comum, especialmente as questões que lhes afetam e aos seus entes queridos e à sociedade da qual fazem parte. Em Ogoniland hoje, as pessoas estão sofrendo dificuldades socioeconômicas incalculáveis no meio da abundância. Em toda parte, as dificuldades, a fome e a decepção estão estampadas nos rostos de cada Ogoni. Estas falhas por parte do governo nigeriano criam as condições para a milícia, especialmente dados os bolsões de injustiça socioeconômica em Ogoniland. Uma vez que a Ogoniland está sujeita a graves dificuldades econômicas resultantes de causas naturais ou outras, há uma tendência de crescentes desafios à segurança. Isso ocorre porque as profundas crises socioeconômicas tendem a gerar clivagens sociais. Em tais contextos, clivagens sociais significam divisões que são baseados na etnia, língua, gênero, classe, até mesmo de castas e muitas vezes uma combinação complexa de alguns desses critérios. Como a situação econômica de Ogoniland piora, essas clivagens de classes e culturais pluralistas tendem a aumentar, e a luta por escassos recursos econômicos torna-se mais intensa.

Pobreza e Milícia em Ogoniland

A pobreza é uma das questões socioeconômicas mais urgentes que a humanidade enfrenta hoje. Nos últimos anos, na Nigéria como um todo, e em Ogoniland em particular, aconteceram mudanças monumentais nos índices

de pobreza. A riqueza econômica nacional aumentou sete vezes entre 1957 e 2015 e a renda média triplicou também entre 1980 e 2015. No entanto, a pobreza aumentou para registrar níveis elevados em terras (como Ogoniland) onde o petróleo foi descoberto. O fator principal é que a riqueza está concentrada nas mãos de uma pequena elite, enquanto a maioria em Ogoniland vive em extrema pobreza. Entre 1957 e 2015, a pobreza aumentou desproporcionalmente em Ogoniland. E entre 1999 e 2015, a situação era completamente uma tendência contínua com a incidência de pobreza cada vez maior em Ogoniland. Mais uma vez, em 2015, a situação mudou completamente com a incidência da pobreza mais elevada já registrada em Ogoniland devido à severa degradação ambiental.

O Nexo Pobreza-Milícia

Existe uma relação direta entre o aumento da pobreza e da milícia. Sempre que a pobreza aumenta, a incidência de milícia aumenta. O aumento da pobreza alimenta a milícia; a milícia empobrece ainda mais pessoas e o ciclo vicioso continua. O Programa Nacional de Erradicação da Pobreza assinala que apenas 15% da população pobre nigeriana vivem em áreas estáveis de baixa renda; 40% em áreas de renda média; e 45% vivem em áreas frágeis e afetadas por conflitos. Os dados sugerem que a pobreza é baixa em áreas nigerianas de baixa renda estáveis, mas alta em áreas afetadas por conflitos. Também mostra que a pobreza é predominante em áreas de renda média devido à desigualdade e à marginalização. Uma revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na Nigéria, especialmente no que tange à sua implementação em Ogoniland, mostra que o desafio é enorme e há a necessidade de intervenção urgente. Todos os relatórios oficiais indicam que não é provável que Ogoniland atinja a meta um: redução da pobreza extrema e da fome. A fim de atingir a meta um, espera-se que Ogoniland reduza a proporção de sua população que vivem com menos de um dólar por dia para a metade do nível verificado em 2015, o que significa a redução da pobreza de cerca de 32% para 23%. No entanto, os dados do Instituto Nacional de Estatística indicam que o nível de pobreza a partir de 2015 aumentou para 61,1% (Nwabughio 2016). É importante salientar que Ogoniland tem o mais alto nível de pobreza no país. Tomados em conjunto, o nível de pobreza em todas as áreas produtoras de petróleo na Nigéria é provavelmente o mais elevado do país, comparando a outras áreas não produtoras. As razões para a situação incluem: degradação ambiental, insegurança, desigualdade, marginalização e falta de programação eficaz pelo governo para apoiar os pobres, especialmente entre os moradores rurais Ogoni. A Ogoniland apresenta um amplo exemplo de empobrecimento

como demonstrado pela pobreza generalizada, o desemprego, a deterioração das infraestruturas e stress ambiental. Todos esses fatores, enquanto diretamente causadores da milícia, ainda promovem um ambiente fértil para as operações de milícia. Apesar do crescimento socioeconômico da Nigéria no período recente, a pobreza e a desigualdade de renda são altas em Ogoniland. O Relatório de Avaliação Ambiental de Ogoniland revela que 112,5 milhões de nigerianos (70% da população) são classificados como “pobres ou absolutamente pobres” (Izeze 2015). Áreas onde há grande ocorrência de milícia, como Ogoniland, têm a pior taxa de pobreza (Obi e Rustad 2011). Esta situação é agravada pelo analfabetismo e pelo desemprego. A educação em Ogoniland é mal financiada e as escolas são escassas no Reino Ogoni. Devido ao fato de que muitas crianças são enviadas para escolas públicas onde são deixadas para sua própria sobrevivência, no contexto de pobreza generalizada e decadência social, tal prática as deixa vulneráveis a abusos por parte de grupos paramilitares.

Implicações da Milícia em Ogoniland

Não há dúvida de que o fardo da milícia sobre as agências de segurança e trabalhadores estrangeiros das petrolíferas tem sido extremamente pesado. Primeiro de tudo, Ogoniland perdeu alguns milhares de pessoas nos últimos anos, enquanto mais de cinquenta mil Ogonis foram deslocados. Este número inclui tanto as vítimas de ataques de grupos paramilitares – habitantes de Ogoniland, policiais e militantes – assim como os homens armados desconhecidos mortos em tiroteios. Além das vítimas (não só os mortos, mas também os feridos, incapacitados, enlutados ou desprovidos), o encargo econômico da milícia tem sido significativo. O governo nigeriano sozinho gastou mais de 100 milhões de dólares para lidar com a milícia entre o ano 1995 e 2015 (Nwabughioqu 2016). E o orçamento de segurança da Nigéria para 2015 foi 921 bilhões de nairas, o que equivale a apenas 6 bilhões de dólares estadunidenses, como resultado da insegurança geral no país.

Considerando os recursos adicionais que foram pagos para lidar com outros grupos de milícia, as perdas estruturais e outros encargos incalculáveis é bastante evidente que a milícia forçou o governo nigeriano a alocar a maior parte de seus recursos econômicos para lidar com ela causando, assim, um enfraquecimento de outros setores da economia. Além das muitas causalidades e do enorme peso financeiro, o efeito psicossocial e sociocultural da milícia sobre a população de Ogoniland é outro aspecto vital. O número elevado e a recorrência de incidentes de grupos paramilitares causaram medo generalizado e pânico, especialmente entre 1990 e 2015. Além disso, a

incidência permanece elevada após o ano de 1995, apesar de uma repressão militar e declaração de anistia para os paramilitares em Ogoniland (Opejobi 2016). O que aconteceu durante esses anos, afetou profundamente a psique coletiva da sociedade nigeriana, e as milícias fizeram avanços para alcançar seus objetivos de espalhar o medo e o pânico, enfraquecendo a economia da região e fazendo a Nigéria como um todo um país instável. Grupos paramilitares realizaram muitos ataques contra agências de segurança e trabalhadores estrangeiros das petrolíferas. Consequentemente, Ogoniland recebeu a sua parte de diferentes tipos de perdas, de curto e longo prazo, e fardos – não há dúvida de que a milícia enfraqueceu a economia do país nos últimos 60 anos.

A Tragédia da Milícia em Ogoniland

A tragédia da milícia tornou-se um símbolo terrível da nova realidade do século XXI. As estratégias de milícia em Ogoniland são inúmeras e levam a inúmeras vítimas e sofrimento inimaginável. É uma forma de atividade criminosa (“crimes contra a humanidade” e “crimes de guerra”, a pior forma de crimes imaginável) que merece punição severa. Mas a essência socioeconômica da milícia e o desejo de lutar contra paramilitares exigem uma abordagem multidimensional em vez de um simples militarista ou jurídica. De um ponto de vista, não há justificção para a milícia. No entanto, a milícia de Ogoniland é, apesar de tudo, crime de tipo especial. Do ponto de vista das organizações paramilitares locais e movimentos usando estratégias de milícias locais, as demandas são “justas”, e não têm menos valor do que aquelas que são compartilhadas por aqueles contra os quais eles cometem seus atos. Portanto, a guerra contra a milícia em Ogoniland, que tem um carácter social (étnico, confessional, ideológico) não é efetiva. Violência gera ódio e constitui a ideologia e a perpetuação de “crimes de ódio”. Portanto, “a arte da vida civilizada consiste em não reproduzir ‘mártires’ infelizes e ressentidos, e sim na construção do bem-estar das pessoas no contexto das suas longas relações de longo prazo umas com as outras” (Opejobi 2016).

O Estado nigeriano, em particular, deve tomar medidas (políticas, econômicas, sociais) no sentido de resolver e remover as condições que produzem a milícia e encontrar meios não violentos de lidar com conflitos econômicos, relacionados ao petróleo e sociais. É claro que é muito mais fácil propor medidas não violentas e preventivas para combater problemas de longa data e conflitos do que de fato fazê-los funcionar na prática. Uma solução simples para os problemas sociais complexos de Ogoniland não existe. As chamadas “soluções simples” (anistia, armas pesadas e combates militares) são impraticáveis ou levam a posterior complicação da situação. É possível (e

necessário) fazer a batalha com os autores individuais de atos de milícia. Mas não podemos usar a lei e as prisões, e erradicar as causas e fontes de milícia de Ogoniland, quando isso é usado como uma estratégia de “resolução” de conflitos sociais (econômicos, políticos, ideológicos) relacionados com o petróleo. Não há nenhuma panaceia para prevenir a milícia de Ogoniland e resolver o problema complexo que se encontra em sua raiz. O governo nigeriano tem de exercer alguma forma de prestação de contas e dissuasão judicial de forma agressiva ou então ninguém nunca vai levar suas advertências a sério. As pessoas responsáveis (especialmente os patrocinadores políticos, chefes tradicionais e religiosos) pela degradação ou destruição ambiental da terra natal dos Ogonis e a matança de seus líderes no passado nunca foram levados à justiça. Mesmo quando presos, os julgamentos não foram levados a cabo e muito menos as condenações. Mesmo quando alguns são presos, geralmente são detenções aleatórias, uma vez que os serviços de inteligência não são eficazes, tornando ainda mais difícil o recolhimento de provas de peso suficiente para separar os culpados dos inocentes. O número de milícias está aumentando. Recrutadas em Ogoniland parecem ser fáceis de se encontrar, especialmente entre aqueles que não têm simpatia ou patriotismo por sua nação, que culpam o governo por sua pobreza e desemprego e que desprezam modo de vida de outras pessoas. Essas pessoas precisam ser educadas e orientadas para ver que a pobreza e o desemprego são males para todos os grupos étnicos e regiões do país.

Mais do que isso, ninguém tem o monopólio do uso da violência. Violência desproporcionada pode ser usada por quaisquer grupos ou indivíduos que não conseguem controlar suas emoções e, portanto, não deve ser vista como uma arma do forte (Nwabughioqu 2016). Em suma, ninguém ou nenhum grupo, independentemente da origem étnica ou classe, nasce para dominar ou têm o monopólio do poder. Ogoniland é muito grande, diversificada e cosmopolita para qualquer indivíduo, grupo ou interesse tentar ditar o caminho e a vida ou a cultura de todos os outros, tal como é garantido pela Constituição da Nigéria. Os paramilitares de Ogoni têm capacidade de refutar as medidas de segurança postas em prática pelos órgãos do Estado e há rumores sobre tentativas de alguns funcionários do governo de negociar uma trégua, entretanto, o governo nunca deve deixar ser visto em uma negociação a partir de uma posição de fraqueza.

Como Nwabughioqu (2016) advertiu, “uma nação tem segurança quando ela não tem que sacrificar o seu interesse legítimo para evitar a guerra, e é capaz, se desafiada, de mantê-los pela guerra”. Em estudos milícia, é um fato estabelecido que um país pode estar insatisfeito com as condições doméstica ou na política internacional, mas se ele não tem a capacidade mil-

itar para mudar a situação, é provável que se mantenha relativamente passiva e restrinja-se a diplomacia e não ao uso da força. Se a anistia é entregue para aqueles que são suspeitos de terem cometido atos de milícia, isso deve ser feito porque os grupos hostis (ou seja, os Ogonis) estão todos bem cientes que o governo nigeriano tem a capacidade, a vontade e o apoio popular para esmagar a milícia, mas se recusa a fazê-lo a fim de não prolongar a crise, causar mais derramamento de sangue ou colocar civis inocentes em perigo. Estratégias militares e anistias não são a solução sustentável para a crise da milícia de Ogoniland. Este autor ouviu um oficial militar dizendo que os paramilitares que operam no lado de Ogonis são bem armados e ter um melhor domínio dos riachos. Isso os permite combater com êxito as agências de defesa e segurança enviadas para a área. O governo nigeriano tem de virar a atual de raiva dos Ogonis contra eles próprios. A atual administração do presidente Muhammadu Buhari precisa compreender a essência da milícia de Ogoniland para que ele possa inteligentemente definir como se envolver efetivamente na questão. Todos os nigerianos devem insistir em pôr fim à prática de marginalização de certos grupos minoritários ou vulneráveis no país. Nós todos devemos insistir em justiça, igualdade e equidade na distribuição dos recursos naturais.

Conclusão

A milícia em Ogoniland tornou-se um problema crítico de alta complexidade, agravado pela desigualdade e marginalização. Superando os desafios da situação de segurança em Ogoniland requer uma abordagem multidimensional, pois tem se registrado algumas falhas. Primeiramente, há a necessidade urgente de boa e democrática governança, centrada nas pessoas, com uma liderança transparente e responsável, na qual o Estado de direito é respeitado e os direitos humanos fundamentais são garantidos. Em segundo lugar, nenhuma sociedade pode garantir a sua segurança sem instituições eficientes e eficazes de aplicação da lei. A polícia nigeriana é responsável pela manutenção da lei e da ordem, a prevenção e controle da criminalidade. Ela precisa ser reforçada em termos de formação, equipamentos, profissionalismo, estrutura e bem-estar. Após o fortalecimento da polícia, deve ser uma prioridade das forças de segurança adquirir inteligência através da informação a ser provida pelo público. Por agora, há uma aparente falta de confiança por parte do público em relação às agências de segurança, especialmente a polícia, e esta situação torna difícil para o público participar, especialmente para fornecer informações para a prevenção e controle da criminalidade. A situação tornou-se ainda mais complicada nos esforços atuais com o objetivo de

combater a milícia . Em terceiro lugar, os principais motores de milícia em Ogoniland são armas pequenas e leves que são contrabandeados com facilidade através de nossos porosos cursos d'água. Enquanto as armas podem não necessariamente causar conflitos relacionados com o petróleo, elas catalisam conflitos e os tornam mais violentos e destrutivos. O papel da imigração e alfândega na regulação dos movimentos de mercadorias e de pessoas não pode ser sobrevalorizado. Como a polícia, há uma necessidade de reforçar estes dois serviços para garantir que a integridade territorial da Nigéria não seja violada pelos cartéis de armas. Além disso, a Nigéria precisa limpar as armas já dentro do país e aquelas que circulam em torno de Ogoniland, extremidade do país que cria o caos para muitas comunidades. Por fim, a luta com o “pé na areia movediça” deve parar e dar lugar ao enfrentamento de forma abrangente dos inimigos comuns, os quais são a questão da desertificação, a perda de terras agrícolas e pastagens, perda de meios de subsistência e sua ligação com o desemprego dos jovens, a pobreza e a ignorância – de outra maneira, podemos acabar no fundo da areia movediça.

Medidas Viáveis para a Construção da Paz em Ogoniland

Para resolver o problema da milícia em Ogoniland, a pesquisa e as ações precisam prestar mais atenção à avaliação da situação da pobreza dos reinos Ogonis e medidas para erradicar a pobreza extrema. Para nigerianos garantirem que a Nigéria não só sobreviva, mas também cresça, prospere e cumpra a sua Visão 20:2020, que almeja fazer da Nigéria uma das 20 maiores economias do mundo até o ano de 2020, o país precisa tomar as seguintes medidas:

- A desigualdade deve ser tratada através de programas de intervenção a favor dos pobres. Há uma necessidade de programas maciços orientadas para os pobres em Ogoniland. Tais programas devem incluir uma revolução agrícola, educação, saúde e habitação em massa para os pobres.
- Todos os esforços devem ser feitos pelo Ministério da Defesa, Ministério do Interior, a polícia, o Conselho de Segurança Nacional, o Gabinete do Presidente (como C-em-C) e os governadores dos estados com problemas (como os “CSOs” em seus estados), e, assim por diante, para resolver a insegurança em Ogoniland. Se a insegurança não é abordada, progresso e desenvolvimento vão escapar de Ogoniland por um longo tempo, o que afetaria profundamente todo o país.

- A rápida aplicação da justiça deve ser assegurada através do reforço do sistema judicial e acesso aos tribunais para todos pelo Conselho Nacional de Justiça, o Ministério da Justiça, o advogado-geral, o diretor do Ministério Público e assim por diante.
- Há uma necessidade premente de ter uma limpeza de poluentes gerados por empresas exploradoras de petróleo em Ogoniland. As crianças devem ser habilitadas, treinadas e equipadas.
- Há a necessidade de desenvolver o pensamento crítico e independente e abordagens colaborativas para resolver problemas.
- Devem ser fornecidos aos Ogonis cuidados primários de saúde de graça ou a preços acessíveis, especialmente aqueles em áreas rurais.
- Igualdade de direitos deve ser provida e garantida para todos os Ogonis, especialmente as mulheres, os mais vulneráveis e as minorias, e os programas de redução da pobreza devem ser iniciados para reduzir a pobreza e indigência infantil em Ogoniland.
- As crises energéticas endêmicas devem ser resolvidas como uma prioridade para revitalizar a economia, estimular as indústrias locais e o investimento estrangeiro direto e criar empregos em Ogoniland.
- Os jovens em Ogoniland devem ser preparados através de oportunidades educacionais, profissionais, técnicas e vocacionais em todos os níveis, e o investimento do setor privado, especialmente de pequenas e médias empresas, devem ser promovidas para dar emprego para os jovens. Uma coisa chave que ajudará Ogoniland na solução de seus problemas: foco no desenvolvimento humano e melhoria de toda e qualquer pessoa que vive na área. Os Ogonis devem ser patriotas, honestos e trabalhadores. Todos devem respeitar as leis do país e exercer as suas funções cívicas, inclusive auxiliando as autoridades policiais e os militares em livrar a área da violência e milícia, de modo a criar um ambiente para o desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

- African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ). 2004. *Oil of Poverty in Niger Delta*. Publicação de African Network for Environment and Economic Justice. <http://www.boellnigeria.org/documents/Oil%20of%20Poverty%20in%20Niger%20Delta.pdf>
- Akunna, Chuks. 2006. "Group Warns Against Military Action in Niger Delta." *All Africa*, 14 de março.

- Amnesty International. 2005. *Nigeria Ten Years On: Injustice and Violence haunt the oil Delta*. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGA-FR440222005>
- Arubi, E., e Onoyume, J. 2006. "Militants Strike Again as Explosions Rock Warri, Port Harcourt." *Nigerian Vanguard Newspaper*, 24 de dezembro.
- Association of Nigerian Scholars for Dialogue. 1990. *Ogoni Bill of Rights*. http://www.waado.org/nigerian_scholars/archive/docum/ogoni.html
- Badmus, Isiaka Alani. 2006. "Ethnic Militia Movements and the Crisis of Political Order in Post-Military Nigeria." *Journal of Social Science* 13 (3): 191-198.
- Bassey et al. 2002. "Strategic Conflict Assessment of South-South zone, Nigeria." *Institute for Peace and Conflict Resolution*. Abuja. <http://www.legaloil.com/Documents/Library/Bassey%20et%20al2002.pdf>
- BBC News Africa, 2007. "Nigerian militants call off truce." 24 de setembro. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7010028.stm>
- BBC News Africa. 2007. "Nigeria probes Delta gang links." 19 de setembro. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7002310.stm>
- Boele, R., Fabig, H., e Wheeler, D. 2001. "Shell, Nigeria and the Ogoni. A study in unsustainable development: I. The story of Shell, Nigeria and the Ogoni people – environment, economy, relationships: conflict and prospects for resolution." *Sustainable Development* 9: 74-86.
- Brown, Jonathan. 2006 "Niger Delta bears brunt after 50 years of oil spills." *The Independent*, 26 de outubro. <http://news.independent.co.uk/world/africa/article1930130.ece>
- Carr, O., Douglas, U., e Onyeagucha. 2001. "The Ogoni people's campaign over oil exploitation in the Niger Delta." In *Environmental Policies and NGO Influence. Land degradation and sustainable resource management in sub-Saharan Africa*, por A. Thomas, S. Carr, e D. Humphreys, 150-170. London: Routledge.
- Climate Justice Programme/ERA. 2005. "Climate Justice Programme and Environmental Rights Action/Friends of the Earth Nigeria.", "Gas Flaring in Nigeria: A Human Rights, Environmental and Economic Monstrosity." <http://www.climatelaw.org/media/gas.flaring/report/gas.flaring.in.nigeria.html>
- Ebeku, Kaniye S.A. 2001. "Oil and the Niger Delta people: The Injustice of the Land Use Act." *The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy* 9: Article 14. <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/>

vol9/article9-14.html

- Gurr, Ted. 1970. *Why men rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Gurr, Ted. 2000. *People versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington DC: United States Institute of Peace Press.
- Igbara. 2010. “Environmental Assessment of Ogoniland Project: Desk Studies on Public Health.” Preparado para o United Nations Environment Programme, Post-Conflict and Disaster Management Branch, de acordo com um projeto de cooperação com a Rivers State University of Science and Technology (RSUST), Port Harcourt, Nigéria. 18 de maio.
- International Crisis Group. 2006. “The Swamps of Insurgency: Nigeria’s Delta Unrest.” *Africa Report* no. 115.
- Izeze, Ifeanyi. 2015. “Buhari and Ogoni UNEP Report: Fresh Opportunity to Make Progress.” *Sahara Reporters*, 10 de agosto. <http://saharareporters.com/2015/08/10/buhari-and-ogoni-unep-report-fresh-opportunity-make-progress-ifeanyi-izeze>
- National Bureau of Statistics. 2006. “Population Census.” Federal Republic of Nigeria. www.nigerianstat.gov.ng/nbsapps/Connections/Pop2006.pdf
- National Bureau of Statistics. 2015. “Poverty Profile 2015 in Ogoniland.” Federal Republic of Nigeria. <http://www.nigerianstat.gov.ng/Connections/poverty/PovertyProfile2015.pdf>
- Nwabughio, Levinus. 2016. “N-Delta militancy fuelled by non-clean-up of Ogoniland —Buhari.” *Nigerian Vanguard Newspaper*, 29 de janeiro. <http://www.vanguardngr.com/2016/01/n-delta-militancy-fuelled-by-non-clean-up-of-ogoniland-buhari/>
- Nwilo e O. T. Badejo. 2001. “Impacts of Oil Spills along the Nigerian Coast.” *AEHS magazine*, edição de outubro. <http://aehsmag.com/issues/2001/october/impacts.htm>
- Obi, Cyril e Siri Aas Rustad. 2011. *Oil and insurgency in the Niger Delta: managing the complex politics of petro-violence*. London: Zed Books.
- Okechukwu, Ibeanu O. 1999. “Exiles in Their Own Home: Conflicts and Internal Population Displacement in Nigeria.” *Journal of Refugee Studies* 12 (9): 161-179.
- Okonta, Ike. 2006 “Behind the Mask: Explaining the Emergence of the MEND militia in Nigeria’s oil-bearing communities.” *Niger Delta Economies of Violence Working Paper* no. 11. Berkeley. <http://globetrotter.berkeley.edu/NigerDelta/WP/11-Okonta.pdf>

- Omeje, Kenneth. 2000. "Oil conflict in Nigeria: Contending issues and perspectives of the local Niger Delta people." *New Political Economy* 10 (3): 321-334.
- Opejobi, Seun. 2016. "How military personnel killed, displaced innocent women, children in Ogoniland – Moarch tells Senate." *Nigerian Daily Post*, 10 de março. <http://dailypost.ng/2016/03/10/how-military-personnel-killed-displaced-innocent-women-children-in-ogoniland-moarch-tells-senate/>
- Opukri e Ibaba. 2008. "Oil Induced Environmental Degradation and Internal Population Displacement in The Nigeria's Niger Delta." *Journal of Sustainable Development in Africa* 10 (1): 173-193.
- Ubong. 2010. *Ogoniland Environmental Assessment Air Quality Review*. Preparado para UNEP Environmental Assessment of Ogoniland.
- Ukeje, Charles. 2001. "Youth, Violence and Collapse of Public Order." *Africa Development*. vol. XXVII, n. 1 e 2: 337-366.
- United Nations. 1949. *Universal Declaration of Human Rights*. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

RESUMO

Atividades paramilitares, que estão na sua maior parte localizadas em Ogoniland, Nigéria, têm constituído uma ameaça à segurança do país desde a morte de Keen Saro-Wiwa e os nove membros Ogoni, quando os mesmos foram enforcados durante o regime militar. Como meio de atrair atenção para si, o grupo Ogoni iniciou campanhas de violência que resultaram em assassinatos em massa de trabalhadores de petrolíferas e de forças de segurança. Para entender como a milícia tornou-se um nó Górgio de matéria securitária contemporânea da Nigéria, é necessário entender a realidade da Ogoniland assim como sua história socioeconômica.

PALAVRAS-CHAVE

Milícia; Ogoniland; Dilema Socioeconômico; Nigéria.

Recebido em 29 de julho de 2016.

Aprovado em 06 de setembro de 2016.

Traduzido por Joana Lopes

RELAÇÕES DO BRASIL COM ÁFRICA DO SUL E ANGOLA: ESFORÇOS PARA A MANUTENÇÃO DA SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL

Luiz Rogério Franco Goldoni¹
Sandro de Nazareth Ciribelli²

Introdução

O presente trabalho investiga as relações do Brasil com África do Sul e Angola, nos campos da política, economia e defesa, no período compreendido entre 2003 a 2014. Mais especificamente são averiguadas as cooperações estabelecidas no âmbito da Defesa e seus efeitos para a manutenção da segurança no Atlântico Sul. Em relação aos procedimentos metodológicos, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, do tipo qualitativa, já que se almejou identificar, descrever e interpretar os aspectos analisados em relação ao referido estudo.

O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil. Foi a via do descobrimento, da colonização, das invasões estrangeiras, da consolidação da independência e do comércio exterior (Guerra 2011). Mesmo com os avanços tecnológicos e o surgimento de sociedades pós-industriais, aquele ambiente físico continua como elemento significativo para a compreensão da política e das relações internacionais (Dougherty e Pfaltzgraff 2003). Nesse contexto, a relevância do ambiente marítimo reside, dentre outros aspectos,

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). E-mail: luizrfgoldoni@gmail.com

2 Pós-Graduado em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Atualmente é aluno do Curso de Altos Estudos Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, realizando especialização *latu sensu* em Ciências Militares, pelo Instituto Meira Mattos de Estudos Políticos e Estratégicos. E-mail: ac.ciribelli@gmail.com

no fato de cobrir cerca de 70% da superfície terrestre e, principalmente, por representar fonte de riquezas e vias de comunicação que unem os diversos continentes (Silva 2014, 199).

O Atlântico Sul é uma via de transporte e comunicação fundamental para o Brasil, e constitui um espaço de elevada importância para a defesa e a segurança dos países por ele banhados. Sua importância estratégica é respaldada por suas riquezas naturais,³ seus alcances e dimensões, além do fato de servir como rota comercial por onde circula em torno de 90% do comércio exterior brasileiro (Neves 2013).

Mais recentemente, questões de segurança e assuntos relacionados à defesa vêm obtendo valor no pensamento estratégico brasileiro. Notadamente, a importância crescente dada aos recursos marítimos como objeto de defesa nacional transparece nos principais documentos da defesa brasileira contemporânea, como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).⁴ Os documentos apresentam o oceano Atlântico como vital para o País e estabelecem os passos para assegurar a soberania brasileira sobre o seu espaço marítimo.⁵

Dentre os principais objetivos da nova estratégia voltada para o cenário externo definidos na PND e na END,⁶ o governo brasileiro propõe uma nova política externa capaz de integrar plenamente suas ações diplomáticas com suas políticas de defesa e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tem-

3 Ressalta-se que mais de 90% do petróleo produzido no Brasil vem de plataformas offshore (Abdenur e Souza Neto 2014a).

4 A PND e a END foram criadas em 2008, sendo atualizadas no ano de 2012, ano de publicação do LBDN.

5 Segundo a PND, o Brasil visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. De acordo com a END, o Brasil precisa manter a capacidade focada de projeção de poder e criar condições para controlar, no grau necessário à defesa e dentro dos limites do direito internacional, as áreas marítimas e águas interiores de importância político-estratégica, econômica e militar, e também as suas linhas de comunicação marítimas.

6 Dentre os objetivos estratégicos definidos na END para a Marinha Brasileira, destacam-se “a prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio, e a capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região” (Brasil 2012b, 10). Cabe ressaltar que parte importante da END é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), em conjunto com a França, que visa construir em solo nacional quatro submarinos convencionais e um de propulsão nuclear. Ao concluir o Programa, o país terá um importante ganho estratégico para a defesa da costa brasileira, pois além de aumentar sua projeção de poder, proporcionará à Marinha melhores condições de realizar o controle das áreas marítimas (Gonçalves e Corbellini 2014).

po, propõe um conceito novo na história brasileira: o entorno estratégico⁷. A respeito das relações do Brasil com países no seu entorno estratégico, Abdenur e Souza Neto (2014a, 5) argumentam que:

Nos últimos anos, o governo brasileiro tem intensificado os seus esforços de cooperação — inclusive em defesa — com os países no perímetro do Atlântico Sul. Destacando a sua condição de país sul-atlântico, o Brasil busca uma aproximação com Estados da costa ocidental da África, não apenas com parceiros históricos, tais como Angola, Nigéria e África do Sul. Frente a um cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, tanto para os atores da região quanto para os de fora, o Brasil utiliza a cooperação para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço.

O governo brasileiro intensifica seus esforços de cooperação com países no perímetro do Atlântico Sul, dentre eles Angola e África do Sul. A diplomacia brasileira tem demonstrado que a cooperação com países africanos em desenvolvimento pode trazer retornos positivos para o Brasil, principalmente em assuntos que envolvam o seu entorno estratégico voltado para a África. Abdenur e Souza Neto (2014b, 232) assinalam que:

O governo brasileiro vem se esforçando não apenas para ampliar seus laços e parcerias de forma concreta, mas também de forma a fortalecer a construção de uma identidade comum com os países da costa ocidental da África [...] Tais esforços bi e multilaterais ocorrem paralelamente aos esforços de modernização do poder militar brasileiro — um programa respaldado, na sua dimensão marítima, pelo argumento de que é necessário proteger os recursos naturais — atuais e potenciais — no Atlântico Sul.

As recentes descobertas de petróleo no Brasil, bem como o incremento da produção na costa africana, têm contribuído para o crescimento da importância do Atlântico Sul no cenário externo. Para o Brasil, esse Oceano representa um elemento fundamental na sua defesa, além de servir como via de projeção marítima internacional, implicando em assuntos de segurança que envolvem o País (Nasser e Moraes 2014, 14).

Num cenário em que o Atlântico Sul assume nova importância geopolítica, a cooperação entre Brasil, África do Sul e Angola contribui para maior aproximação política e possibilita o desenvolvimento eco-

7 Entorno estratégico compreende as regiões aonde o Brasil quer irradiar sua influência e liderança diplomática, econômica e militar. De acordo com o LBDN, essas regiões seriam a América do Sul, os países lindeiros da África, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul.

nômico, além de fortalecer a discussão de assuntos na área de defesa considerados relevantes aos países envolvidos. Por certo, o Atlântico Sul tornou-se fator ainda mais relevante nas relações entre os Estados supracitados (Penha 2011).

Projeção de poder brasileiro no Atlântico Sul

O Atlântico Sul, além de rota de passagem e importante espaço geoeconômico, é, também, polo de desenvolvimento. Tal fato pode resultar num ambiente de competição intensa pelo controle de sua diversidade de recursos, inclusive por outras potências tradicionais ou emergentes (Pereira e Barbosa 2012, 61). Devido à importância daquele espaço — e também como forma de pleitear maiores recursos para sua defesa — o Almirante Roberto de Guimarães Carvalho criou, em 2004, o termo “Amazônia Azul”.

De acordo com Wiesebron (2013), a área da Amazônia Azul abrange a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas, com uma superfície de 3.539.919 km², enquanto a Plataforma Continental (PC), até 350 milhas náuticas, corresponde a 960 mil km². Somando-se ambas são obtidos aproximadamente 4,5 milhões de km², equivalente a mais de 50% da extensão territorial brasileira (Brasil 2012b e Brasil 2013). Em 2004, o governo brasileiro apresentou uma proposta para o reconhecimento da PC na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU) (Wiesebron 2013, 109).

Da perspectiva de uma estratégia nacional, essa passagem da projeção continental para a marítima foi o resultado de um processo oriundo da política externa do país, que, nas últimas décadas, perseguiu a todo custo objetivos que visaram assegurar direitos e interesses no espaço marítimo do entorno regional estratégico, isto é, o Atlântico Sul (Costa 2012).

A conquista pela extensão da PC envolveu movimentos decisivos em duas frentes principais. No plano externo, houve necessidade de intensas negociações diplomáticas perante a ONU. No cenário interno, essa iniciativa envolveu o Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos da Zona Econômica Exclusiva Brasileira (REVIZEE) e o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), ambos liderados pela Marinha, apoiados diretamente pela Petrobras e com a participação de outras instituições nacionais (Costa 2012, 5).

Essa integração — agregando as ações desenvolvidas pelo Itamaraty, pela Marinha do Brasil e demais instituições de pesquisas — foi responsável por gerar resultados significativos que permitiram ao país consolidar seus

direitos e o consequente domínio legal em uma significativa faixa marítima no Atlântico Sul.

Como forma de legitimar suas reivindicações e também de projetar poder de forma “colaborativa”, o Brasil tem auxiliado países da CPLP⁸ nos levantamentos de suas plataformas continentais e na preparação de propostas junto à Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Conforme Abdenur e Souza Neto (2014a, 15):

A maioria dos membros da CPLP está localizada na região do Atlântico Sul ou próximo dele. Em março de 2010, a organização lançou o projeto de um atlas dos oceanos da CPLP, e circularam propostas de cooperação entre os países-membros para extensão de suas plataformas continentais, com assistência brasileira, seguindo o modelo do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira. Novas áreas de cooperação incluem programas de pesquisa referentes aos fundos marinhos, tais como o Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (PROAREA) [...]. Finalmente, há iniciativas para a identificação de áreas estratégicas de interesse comum no âmbito de segurança e vigilância marítima.

Dessa forma, o Brasil dissemina sua abordagem no Atlântico Sul, usando a cooperação em defesa como meio de enfatizar preocupações em comum (Menezes 2015).

Além dos esforços diplomáticos empreendidos, bem como o incremento de iniciativas visando fomentar o desenvolvimento econômico, o Brasil também investiu em programas de cooperação em defesa, como forma de ampliar as relações entre alguns países do Atlântico Sul. Embora o esforço principal da cooperação Sul-Sul brasileira fosse enfatizar os laços históricos e culturais com a África Lusófona, no que diz respeito à área de defesa, os acordos e iniciativas alcançaram um universo bem mais amplo, estabelecendo inclusive uma intenção de desenvolver cada vez mais a cooperação naval com diversos países africanos (Visentini 2011).

Outro importante fator que contribuiu para a aproximação do Brasil com países africanos foi a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico

8 A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em Lisboa, em julho de 1996, com a finalidade de reunir os sete países lusófonos então existentes (...) em torno de três objetivos gerais, definidos nos Estatutos da Comunidade: a concertação político-diplomática entre seus membros; a cooperação econômica, social, cultural, jurídica e técnico-científica; e a promoção e difusão da Língua Portuguesa. Após sua independência, em 20 de maio de 2002, o Timor Leste passou a ser o oitavo Estado-membro da Comunidade (Saraiva 2015).

Sul (ZOPACAS)⁹. Trata-se de uma aliança baseada na Cooperação Sul-Sul, com a missão de promover a cooperação regional e a manutenção da paz e segurança no Atlântico Sul. A Zona tem se configurado como um meio de integração regional, que objetiva também assegurar a defesa e a segurança dos interesses dos países membros na região, fomentando o desenvolvimento dos poderes navais, delimitando responsabilidades e buscando evitar interferências externas (Aguilar 2013).

O discurso brasileiro na ZOPACAS ressalta não apenas os interesses em comum entre os países atlânticos da América do Sul e da África, mas também a necessidade de minimizar a presença de atores externos. Como já observado por Miyamoto (1987), mesmo na sua versão original, o discurso oficial da ZOPACAS ressaltava a paz e a cooperação sem abrir mão da possibilidade de ampliação do poder naval dos países-membros.

Com o desenvolvimento da cooperação entre o Brasil e os países africanos, houve uma forte expansão dos atrativos empresariais para esse continente, seja a partir de investimento direto, financiamentos ou doações. No âmbito de defesa, a situação não foi diferente, e notou-se um aumento relativo da presença de empresas brasileiras de equipamentos militares na África, muitas em parceria com o governo.

A base de dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) — que é um departamento do Ministério das Relações Exteriores — indica que o governo brasileiro tem atuado junto às Forças Armadas para a capacitação de militares em vários países africanos, entre eles Angola e África do Sul. O resumo de projetos indica que a cooperação Sul-Sul em defesa é bastante diversificada, acionando diferentes setores das Forças Armadas no desenho e na implementação de programas de treinamento, fornecimento de armas e equipamentos, colaboração em pesquisa — sobretudo levantamentos da plataforma continental, projetos de ciência e tecnologia e exercícios bilaterais ou multilaterais (Pereira e Barbosa 2012).

A cooperação com a África também visa consolidar o apoio ao papel do Brasil na reforma da governança global, inclusive ao seu pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 2003, no início do governo Lula, autoridades angolanas haviam manifestado apoio à reivindicação brasileira (Helena e Martins 2014). Ao longo dos anos seguintes, outros países da costa atlântica africana também expressaram seu apoio, dentre eles a África do Sul e alguns membros da CPLP.

Do lado africano, o interesse em cooperar com o Brasil — dentro e fora do âmbito militar — vem aumentando. E, à medida que o apoio africano

⁹ É formada por Brasil, Argentina e Uruguai e 21 países da costa oeste da África (Aguilar 2013).

ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU constitui um elemento estratégico para a diplomacia brasileira, o Brasil vem buscando intensificar suas negociações e ampliar sua base de apoio por meio das relações bilaterais com esses países emergentes.

Relações Brasil - África do Sul

A África do Sul possui a melhor infraestrutura e a segunda maior economia de todo continente africano (Kornegay 2013). Os laços culturais e históricos, aliados aos atrativos econômicos e ao promissor cenário político no contexto internacional, despertaram no governo brasileiro uma oportunidade de expandir suas relações nos campos político, econômico e militar.

A política externa do governo Lula direcionou seus esforços considerando a África como um aspecto estratégico de grande importância. Durante seu governo, o eixo da política internacional brasileira deslocou-se parcialmente em direção ao hemisfério Sul. Sem abandonar os tradicionais aliados, o Brasil buscou ampliar seu leque de parcerias, voltando-se com maior ênfase para a África do Sul, onde acordos e tratados de cooperação foram implementados (Visentini 2011).

Sendo assim, ainda de acordo com Visentini, dentre as regiões que compõem o entorno estratégico, o país sul-africano tornou-se um dos mais expressivos para o Brasil, representando um dos eixos importantes da política externa brasileira nas primeiras décadas do século XXI, no que diz respeito ao desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul.

Dessa forma, com o intuito de encontrar alternativas para aumentar seus poderes de negociação, os dois países em desenvolvimento começaram a criar novos arranjos de cooperação técnica e financeira a fim de substituir o tradicional modelo Norte-Sul de ajuda para o desenvolvimento. A partir disso percebeu-se um aumento progressivo de acordos comerciais e um estímulo à cooperação mútua entre os citados países.

Segundo Visentini (2011), “a transição democrática sul-africana, consumada em 1994, inaugurou um novo período nas relações Brasil-África do Sul. A partir de 2003, as relações tornaram-se mais densas, o que permitiu o lançamento de iniciativas conjuntas”. O acordo de cooperação com a África do Sul, assinado em 4 de junho de 2003, se constituiu em um dos mais completos que o Brasil firmou com uma nação africana. Dele foram estabelecidos, dentre outros objetivos, a troca de experiência no campo da pesquisa e desenvolvimento de materiais de defesa, contemplando um veículo aéreo não-tripulado (VANT); treinamentos conjuntos e aquisição de equipamentos militares;

reuniões e estágios entre as instituições equivalentes de defesa (Neves 2014).

No plano político, observou-se um aprofundamento das relações diplomáticas com o surgimento de alianças. Em 2003, foi criado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) como um espaço de intercâmbio de conhecimento e fortalecimento de interesses comuns entre os países membros. Esse fórum político possibilitou o estreitamento das relações entre Brasil e África do Sul, abordando também aspectos relevantes para fomentar o diálogo, a consulta e o comércio no âmbito Sul-Sul, bem como combater a pobreza e promover a troca de tecnologia e de informação entre os membros.

Depois de cinco encontros de Cúpula e encontros ministeriais, o grupo consolidou um considerável repositório de posições comuns. Por intermédio da capilaridade política obtida por essa aliança, foi possível ao IBAS prestar auxílio à Guiné-Bissau, Haiti e Palestina, por exemplo. O Fundo IBAS, além de assistir os países do Sul, serve como importante instância de afirmação das políticas do grupo. A intenção do Brasil de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o objetivo de multilateralizar a governança mundial, é apenas um dos motivos para o fomento de coalizões no eixo Sul-Sul (Pereira e Barbosa 2012, 64).

A partir de 2005, Brasil e África do Sul aumentaram sua interação diplomática e militar no âmbito do IBAS.¹⁰ Houve um alinhamento das políticas de ambos os países em torno da cooperação Sul-Sul, como meio de atingir maior autonomia e proeminência internacional (Pereira e Barbosa 2012, 73). A Declaração de Parceria Estratégica Brasil-África do Sul, assinada durante a visita de Estado do Presidente Lula à África do Sul, em junho de 2010, serviu para coroar o processo de aproximação entre os dois países, levando as relações a um novo patamar de excelência (Visentini 2011).

No que diz respeito às relações bilaterais na área de defesa, Brasil e África do Sul já haviam assinado, em 2003, um Acordo de Cooperação Militar, o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul. Os países têm mantido intercâmbios de formação de oficiais, realizam exercícios militares e fomentam a parceria no desenvolvimento de projetos tecnológicos. Dentre os principais produtos e serviços brasileiros que foram oferecidos à África do Sul naquela época destacam-se: Aeronaves de Patrulha (Embraer), Foguetes Astros (Avibras), Barcos de Patrulha (EMGEPRON), e a Tecnologia de Gerenciamento do

10 O Fórum IBAS, além de contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, busca também aprofundar o conhecimento mútuo em áreas específicas, como Agricultura; Ciência e Tecnologia; Comércio e Investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Social; Educação; Energia; Meio Ambiente e Mudança Climática; Saúde; Sociedade da Informação; Transporte; Turismo, entre outras (Costa Vaz e Fledes 2011).

SIVAM¹¹, por intermédio da empresa Atech¹² (Martin et al. 2014).

Na África do Sul, a cooperação militar abarca, além da instrução militar e de exercícios navais conjuntos, a dimensão tecnológica. Um dos temas mais destacados desse acordo bilateral é a construção do sistema de vigilância do Atlântico Sul por satélite oceanográfico e do protótipo A-Darter, que é um dos mais significativos projetos mantidos no exterior pela Força Aérea Brasileira. Sua importância estratégica deve-se à transferência efetiva de tecnologia e de conhecimentos acessórios que podem ter aplicação para fins civis em diversas áreas: agricultura, sensores, sistema de comunicação por rádio e veículos aéreos não tripulados (Escosteguy 2011).

O projeto do míssil A-Darter é fruto da parceria aeroespacial entre os dois países feita ao final de 2003. As principais companhias envolvidas no projeto são as empresas privadas brasileiras Mectron, Avibras, Atech e Opto Eletrônica; e a sul-africana *Denel Dynamics*, pertencente a Denel Ltda., que cria e fabrica armamentos vendidos ao governo da África do Sul. Essa indústria de defesa estabeleceu uma fábrica no Brasil (Denel do Brasil), estreitando as relações comerciais e fortalecendo os acordos de cooperação estabelecidos entre os dois países (Martin et al. 2014, 32).

O desenvolvimento desse projeto teve início em 2007, com os custos do programa partilhados entre os dois países. O A-Darter encontra-se na etapa final de desenvolvimento; previa-se que os primeiros mísseis seriam entregues em fevereiro de 2016 para as forças aéreas do Brasil e África do Sul, com seis meses de atraso em relação ao prazo inicial.¹³ Os mísseis serão empregados em aeronaves da Força Aérea do Brasil e da África do Sul (Martin et al. 2014). A relevância e o sucesso desse projeto contribuíram para o fortalecimento da relação entre as indústrias de defesa de ambos os países.

No contexto das relações entre Brasil e África do Sul, a Embraer tem

11 Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM): Projeto elaborado pelo Ministério de Defesa brasileiro, com a finalidade de monitorar o espaço aéreo da Amazônia.

12 A indústria de defesa brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990, enfrentou momentos de desaceleração, passando por um forte declínio ao final do referido período, tendo o ponto de inflexão o ano de 2003, quando se iniciou o Governo Lula. A partir deste ponto, a política externa brasileira retomou a política de exportações militares, novamente priorizando as diretrizes governamentais nas relações com os países emergentes, entre eles a África do Sul e Angola (Abdenur e Souza Neto 2014b).

13 Em virtude do sigilo tecnológico, os sítios eletrônicos das empresas e órgãos envolvidos no desenvolvimento do A-Darter apresentam poucas informações. Foram utilizados os sites da “*Defense Industry Daily*” (<<http://www.defenseindustrydaily.com/south-africa-brazil-to-develop-adarter-sraam-03286/>>), e “*Defesa Aérea e Naval*” (<<http://www.defesaaereanaval.com.br/missil-a-darter-primeiras-entregas-ocorrerao-em-fevereiro-de-2016/>>) para complementar as informações sobre o A-Darter.

obtido significativa participação, tanto no campo comercial como na difusão de conhecimento tecnológico para a realização de projetos conjuntos. Além do projeto A-Darter, a Embraer também participa de estudos para o desenvolvimento de um avião cargueiro e de veículos aéreos não tripulados. Na área naval, os dois países participam, juntamente com a Índia, de exercícios navais no âmbito do *India-Brazil-South Africa Maritime* (IBSAMAR), promovendo maior integração entre a marinha brasileira e sul-africana, além de adestrar e capacitar seus efetivos por meio de exercícios navais conjuntos. (Albuquerque 2010).

No ano de 2010, ocorreu a segunda edição do exercício naval IBSAMAR, realizado novamente na África do Sul, ponto mais próximo entre os três países, envolvendo numerosos meios (helicópteros das três marinhas, 12 navios, submarinos, entre outros). Além disso, o exercício previa ações de Guerra Antissubmarino, operações de busca e apreensão embarcada, reabastecimento em alto-mar e defesa antiaérea. Além de garantir um contato com técnicas navais novas e equipamentos tecnológicos mais atualizados utilizados pela África do Sul e Índia, esse tipo de exercício contribui para consolidar a presença da Marinha do Brasil no Atlântico Sul (Pereira e Barbosa 2012).

A participação efetiva do Brasil no IBSAMAR tem possibilitado o preparo de parte de suas Forças Armadas para o desempenho de responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil. Tal participação não só atende a uma das diretrizes da END, como fortalece o sistema de segurança coletiva, contribuindo para a paz mundial e a defesa nacional¹⁴ (Heleno e Martins 2014).

A parceria Brasil-África do Sul envolve também o protocolo de intenções para fabricar o Lançador Múltiplo de Granadas de 40 mm, entre a estatal brasileira IMBEL (Indústria de Material Bélico do Brasil) e a sul-africana *Rippel Effect Weapon Systems Ltda*. Ressalta-se que até o presente, apesar dos acordos e intenções estabelecidos entre os dois países, não houve qualquer contrato de venda firmado entre o Brasil e o país africano (SIPRI 2016). Este tem, historicamente, como principais fornecedores de petrechos bélicos Alemanha, Estados Unidos, França e Reino Unido. Mais recentemente destacam-se as negociações de importação com o Canadá, Finlândia e Suíça (Martin et al. 2014).

14 Ressalta-se que Índia, Brasil e África do Sul celebraram um acordo de cooperação nuclear com fins pacíficos, buscando desarmamento nuclear e uso da tecnologia de defesa apenas para fins civis. Esse acordo foi estabelecido por meio do G3 (grupo formado pelos três países mencionados, criado em 2003, de caráter político, estratégico e econômico) (Neves 2014).

Relações Brasil - Angola

Após passar por um longo período de sofrimentos causados pelo colonialismo português e com a guerra civil, Angola hoje desponta como um dos países mais prósperos da África¹⁵ (Saraiva 2015). O cenário pós-guerra civil em Angola se mostrou propício para a política externa adotada pelo Brasil, a partir do Governo Lula (Saraiva 2012). O discurso de “cooperação entre iguais” fez despertar os vínculos de identidade linguística para a harmonização de interesses nos dois lados do Atlântico. Com isso, Chaves (2014) caracteriza que “as relações entre Brasil e Angola passaram a ser ditadas pelo *soft power e hard power*, do lado brasileiro, e pela recepção otimista, do lado angolano”.

Um dos aspectos marcantes das relações entre Brasil e Angola foram os acordos de cooperação técnica. Apenas no primeiro ano de Governo Lula, foram assinados doze acordos desse tipo nas mais diversas áreas, mais marcadamente em saúde e educação (Visentini 2011).

Angola, com quem o Brasil assinou parceria estratégica em 2010, conta com aspectos relevantes nas relações bilaterais que têm facilitado as negociações entre os países: a presença de angolanos no Brasil e brasileiros em Angola; a atuação de multinacionais brasileiras; a participação do Brasil no levantamento da plataforma continental de Angola, por meio do Leplac-Angola; e o papel ativo de Angola na revitalização da ZOPACAS (Kornegay 2013).

Além da cooperação mútua nos campos da política e da economia com Angola, o governo brasileiro também intensificou suas ações e parcerias estratégicas no campo da defesa, contribuindo para o crescimento da indústria do setor e proporcionando o aperfeiçoamento técnico-profissional militar de ambos os países (oferecimento de vagas em escolas preparatórias de oficiais a militares angolanos; treinamento a oficiais angolanos com vista à participação em operações de manutenção da paz; exercícios navais, entre outros) (Escosteguy 2011). Ainda sobre as relações industriais entre os dois países no campo da defesa, o Brasil tem incentivado a exportação de armamentos para o crescente mercado angolano. Destaca-se a venda de aeronaves A-29 Super Tucano, fabricada pela Embraer, para Angola, Burkina Fasso e Mauritânia (Silveira 2012).

Abdenur e Souza Neto (2014b, 229) destacam que “o principal interesse dos angolanos é que o Brasil auxilie o país a desenvolver a sua própria

15 Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, nos últimos anos as exportações angolanas registraram expansão de 189%, passando de US\$ 22,1 bilhões em 2005, para alcançar o nível de US\$ 63,7 bilhões em 2014, gerando elevadas taxas de crescimento para a economia angolana, devido à expansão do setor petrolífero e a retomada de atividades econômicas interrompidas ao longo de 40 anos de conflitos armados (MDIC 2014).

indústria nacional de defesa, reduzindo a dependência das Forças Armadas de Angola em relação à indústria estrangeira”. Em fevereiro de 2013, este assunto foi debatido durante visita realizada pelo então Ministro da Defesa, Celso Amorim, acompanhado de representantes da indústria de defesa brasileira, quando em visita à capital angolana.

A cooperação brasileira em defesa também cresce via plataformas multilaterais. A agenda internacional entre Brasil e Angola manteve a CPLP como referência importante de concertação política-diplomática, utilizando-a também para assuntos de cooperação técnica, exportação de bens e serviços, saúde e ciência, defesa e segurança, entre outros (Chaves 2014). A CPLP serve também como fórum de discussão sobre o potencial marítimo do Atlântico Sul para as parcerias comerciais, econômicas e de segurança. Alguns projetos dentro dessas áreas já foram incorporados em âmbito formal, como a recomendação do Conselho de Ministros da CPLP sobre os espaços oceânicos, em 2007 (Jorge 2011, 124).

No âmbito da CPLP, a cooperação entre as marinhas destes países tornou-se um elo efetivo para aproximação do grupo. No ano de 2010, por exemplo, realizou-se o II Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa, no qual os diversos representantes dos países africanos lançaram as bases para uma maior cooperação com a indústria naval brasileira (Neves 2013).

Em maio de 2012, foi realizado no Rio de Janeiro o III Simpósio das Marinhas da CPLP, cujo tema principal foi a questão da pirataria no Golfo da Guiné e a necessidade de apoio a países-membros da comunidade para o combate a esse tipo de crime. A Marinha do Brasil, juntamente com a marinha portuguesa, ofereceram assistência às marinhas de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau, incluindo o fornecimento de apoio técnico e embarcações de patrulhamento. Um dos representantes da delegação brasileira sugeriu que a Marinha do Brasil poderia estabelecer uma linha de financiamento para a aquisição de embarcações por parte da Força Naval dos respectivos países africanos (Abdenur e Souza Neto 2014b, 231).

Em 2013, o Brasil foi sede de uma operação conjunta com outros países de língua portuguesa: a Operação Felino¹⁶. Criada em 2000 no âmbito da CPLP, esse exercício militar tem o objetivo de treinar uma Força-Tarefa

16 A operação foi realizada no Espírito Santo, coordenada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa, com o planejamento e execução a cargo da Marinha do Brasil. Participaram do exercício militar aproximadamente mil militares da Marinha do Brasil, Exército Brasileiro, Força Aérea Brasileira e dos demais países da CPLP, empregando 57 veículos; um Navio de Desembarque de Carro de Combate; um Navio Patrulha Oceânico; dois helicópteros Super Puma e um Esquilo; 44 viaturas e oito Carros Lagarta Anfíbio (Brasil 2013).

Conjunta Combinada e permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados-membros da CPLP, para o emprego em Operações de Paz e de Assistência Humanitária, sob a égide da Organização das Nações Unidas (Aguilar 2013). O treinamento tem permitido maior aproximação entre as Forças Armadas envolvidas, contribuindo para o aprimoramento da capacitação técnico-científica no campo militar, além de fortalecer a cooperação entre os países participantes (Brasil 2013).

Angola, um dos maiores produtores de petróleo no continente africano, assinou com o Brasil uma Declaração Conjunta de Parceria Estratégica e um Acordo de Cooperação em Defesa no ano de 2010. Era previsto que tal fato possibilitasse maior estreitamento das relações entre as forças armadas e a indústria brasileira com o governo angolano, gerando inúmeras oportunidades de exportação entre os países, além da cooperação técnica-militar em assuntos de interesse de ambos os países, contribuindo para o desenvolvimento da indústria de defesa brasileira (Brasil 2014; Saraiva 2015).

Pesquisas no site *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* demonstram que o acordo em questão gerou, até o momento, pequeno impacto na transferência de armamentos entre os dois países (SIPRI 2016). Em 2011, Angola comprou seis Super Tucanos da EMBRAER, prática que remonta a contratos firmados entre o país africano com a empresa brasileira nas décadas de 1980, 1990 e 2000. Angola, que tinha, nas décadas de 1970 e 1980, como principais fornecedores de material bélico (em sua grande maioria de segunda mão) a antiga União Soviética e Portugal, nas décadas de 1990 e 2000, passou a importar petrechos bélicos da Rússia e de antigas repúblicas soviéticas (também equipamentos de segunda mão). Em 2013, Angola firmou a compra de mais de 40 veículos blindados sul-africanos, equipados com motores chineses. Os dados apontam mais para uma “parceria” de Angola com os BRICS do que propriamente com o Brasil.

Conclusão

As relações bilaterais do Brasil com África do Sul e Angola, nos campos da política, da economia e da defesa, mesmo que numa intensidade aquém do desejado, têm ocorrido conforme estabelecido na PND e na END. Assim, o Atlântico Sul, além de servir ao Brasil como palco de expansão econômica e aproximação política com os citados países, atua também como área estratégica para o aprimoramento das capacidades militares de suas Forças Armadas, em especial da Marinha, fortalecendo a cooperação mútua entre os países e impulsionando a projeção do Brasil no cenário internacional.

Os impactos da descoberta das reservas do pré-sal ampliaram significativamente as expectativas do país alcançar uma posição de destaque no comércio internacional, fazendo com que a estabilidade do Atlântico Sul seja vital para a defesa do país. Além disso, as relações bilaterais do Brasil com África do Sul e Angola reforçam a importância da manutenção da segurança nesse entorno estratégico, para que o intercâmbio comercial, diplomático e militar tenha continuidade dentro da concepção pacífica que já vem ocorrendo nos últimos anos.

No caso brasileiro, o aumento de sua presença no Atlântico Sul se faz sem conflitos de vizinhança e segundo estratégias que combinam princípios e movimentos efetivos nos campos da cooperação e da dissuasão. Tal situação é reforçada pela presença do Brasil como integrante da ZOPACAS, que tem buscado, dentre outros objetivos, o compromisso de manutenção do Atlântico Sul como zona isenta de conflitos militares, contribuindo para a segurança desse entorno estratégico.

A inflexão nos rumos do desenvolvimento do país na direção do Atlântico Sul nos últimos anos expressa a conjugação de vetores de largo espectro e longa duração. Essa conquista vem sendo processada pela aplicação de uma estratégia que combina ações contínuas no campo diplomático, esforço nacional de pesquisa na ampla área das ciências do mar e investimentos que visam fortalecer a capacidade militar do país para fazer frente aos seus desafios de segurança e defesa em geral e no Atlântico Sul em particular.

No âmbito do IBAS, a relação entre Brasil e África do Sul (juntamente com a Índia) está cada vez mais fortalecida. Essa nova realidade poderá constituir uma nova distribuição de poder que contribuirá para a manutenção da segurança no Atlântico Sul. Os exercícios militares realizados por meio do IBSAMAR comprovam essa proposta. Além disso, o fortalecimento das relações entre os países no Atlântico Sul poderá contribuir para a expansão do intercâmbio comercial e militar utilizando-se inclusive de rotas até o Oceano Índico.

O apoio do governo brasileiro, seja estruturando acordos de defesa ou por meio das visitas de Estado realizadas no período considerado, tem demonstrado uma atitude mais progressiva do país frente a seu papel no cenário internacional, favorecendo o surgimento de oportunidades para a renascente indústria de defesa no mercado africano. Dessa forma, a crescente aproximação entre as forças armadas brasileiras, angolanas e sul-africanas, cria uma cultura favorável ao emprego de material bélico brasileiro por parte desses países, contribuindo para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro ao garantir um ganho de escala na produção de armamentos.

Com a reformulação das capacidades militares propostas na PND,

END e LBDN, especialmente no componente marítimo, o Brasil ampliará suas potencialidades para inserção e projeção de poder no cenário do Atlântico Sul. Dessa forma, torna-se fundamental que a política externa acompanhe esse desenvolvimento e flexibilize suas concepções históricas sem abandonar o seu caráter conciliatório, ao tempo em que adquire consciência do novo patamar militar que o Brasil almeja atingir nas próximas décadas.

A busca pelo aperfeiçoamento do poder militar brasileiro servirá para dar alternativas de ação ao país, além de reforçar a soberania nacional e a autonomia internacional, sempre dando significativa ênfase às ações que visem à manutenção da segurança e estabilidade no Atlântico Sul. Portanto, as relações bilaterais com a África do Sul e Angola assumem um papel fundamental, pois caracterizam-se como um meio de engajamento e aprofundamento de laços, podendo cooperar significativamente para moldar o ambiente estratégico regional e internacional, de forma a conter, resolver ou evitar possíveis conflitos que venham a ocorrer nessa região.

REFERÊNCIAS

- Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2010. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Acesso em 10 de junho de 2015. www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/328.
- Agência Brasileira de Cooperação (ABC). 2012. *Projetos de Cooperação Sul-Sul*. Ministério das Relações Exteriores. Acesso em 3 de maio de 2015. www.abc.gov.br/projetos/pesquisa?intldTipCooperacao=1&intldPais=12
- Abdenur, Adriana E., e Souza Neto, Danilo. M. 2014a. “O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 57:5-21.
- Abdenur, Adriana E., e Souza Neto, Danilo. M. 2014b. “O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África.” In *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, organizado por Reginaldo M. Nasser, e Rodrigo F. de Moraes 215-238. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Acioly, Luciana, e Moraes, Rodrigo F. 2011. *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Aguilar, Sérgio L. C. 2013. “Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo de segurança e defesa.” *Austral: Revista Brasilei-*

- ra de Estratégia e Relações Internacionais* 2(4): 49-71. Acesso em 7 de julho de 2015. www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/41288/26967
- Albuquerque, Eduardo. S. 2010. "A Geopolítica de Defesa Brasileira." *Revista de Geopolítica* 1:46-59. Acesso em 15 de abril de 2015. www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/3/5
- Brasil. Ministério da Defesa. 2012. *Política de Defesa Nacional*. Acesso em 19 de março de 2015. www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- Brasil. Ministério da Defesa. 2012a. *Estratégia Nacional de Defesa*. Acesso em 19 de março de 2015. www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- Brasil. Ministério da Defesa. 2012b. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Acesso em 25 de março de 2015. www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf
- Brasil. Ministério da Defesa. 2013. *Felino 2013: países da CPLP realizam exercício conjunto na costa brasileira*. Acesso em 22 de março de 2015. www.defesa.gov.br/index.php/noticias/4412-17-09-2013-defesa-felino-2013-paises-da-cplp-realizam-exercicio-conjunto-na-costa-brasileira
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). 2010. *Oportunidades de negócios em serviços: Brasil e Angola*. Acesso em 17 de junho de 2015. www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/dwnl_1257766509.pdf
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2010. *Balanço da política externa, 2003- 2010: relações com a África*. Acesso em 11 de agosto de 2015. www.i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf
- Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2014. *Guia de Negócios: Angola*. Acesso em 12 de agosto de 2015. www.investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/Publicacoes/ComoExportar/GNAngola.pdf
- Cervo, Amado L. 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva.
- Chaves, Leonildes N. 2014. O papel da lusofonia nas relações entre Brasil e Angola. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento* 2: 1-28. Acesso em 2 de setembro de 2015. www.periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/11885/8982
- Costa Vaz, Alcides, e Flemes, Daniel. 2011. "Security Policies of India, Bra-

- zil and South Africa.” *Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda*. Hamburgo: Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área. www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wpi6o_flemes-vaz.pdf
- Costa, Wanderley M. da. 2012. “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia.” *Revista USP* 95:9-22. Acesso em 4 de maio de 2015. www.revistas.usp.br/revusp/article/viewFile/52234/56270
- Dougherty, James. E., e Pfaltzgraff, Robert. L. 2003. *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva.
- Escoteguy, Pedro. 2011. “A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.” *Fundação Alexandre de Gusmão Biblioteca Virtual*. Acesso em 8 de maio de 2015. www.funag.gov.br/loja/download/847-Nova_arquitetura_africana_de_paz_e_seguranca_A.pdf
- Garcia, Ana S., e Kato, Karina Y. M. 2014. “A história da caça ou do caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África.” *Tensões Mundiais* 10: 145-171
- Garcia, Ana. E. S. 2012. “A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo.” *FUNAG: Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais*. Acesso em 4 de junho de 2015. www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1452-a-internacionalizacao-de-empresas-brasileiras-durante-o-governo-lula-uma-analise-critica-da-relacao-entre-capital-e-estado-no-brasil-contemporaneo
- Goldoni, Luiz R. F., e Domingos Neto, Manuel. 2014. Perspectiva da cooperação militar entre os BRICS. *Tensões Mundiais* 10:366-377. Acesso em 18 de maio de 2015. www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/viewFile/355
- Gonçalves, T; Corbellini, M. 2014. “A estratégia marítima brasileira contemporânea para o Atlântico Sul.” *Revista do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas* 40: 249-277. Acesso em 11 de julho de 2015. www.online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/5113
- Guerra, Wilson B. 2011. “O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul.” Instituto da Defesa Nacional: *Nação e Defesa* 128: 67-76. Acesso em 14 de agosto de 2015. www.comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4745/1/128_WilsonBarbosaGuerra.pdf
- Helena, Maurício. G. B., e Martins, Mônica. D. 2014. “Cooperação ou dominação? A política externa do governo Lula para a África.” *Tensões Mundiais* 10:125-143. Acesso em abril de 2015. www.tensoesmun-

diais.net/index.php/tm/article/view/347

- Jorge, Nedilson. R. 2011. “O Brasil e a comunidade lusófona na África: relações atuais e perspectivas de aprofundamento.” In *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*, organizado por Luciana Acioly, e Rodrigo F. de Moraes 117-126. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).
- Kornegay, Francis A. 2013. “África do Sul, o Atlântico Sul e a equação IBAS-BRICS: o espaço transatlântico em transição.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2: 79-106. Acesso em 3 de maio de 2015. www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/35010/23929
- Martin, Keith, e Carreta, Beatriz M., e Terano, Rafaella Y. 2014. “A Indústria de Defesa e as Relações Brasil-África: Sucessos e Desafios”. In *Brasil-África*, organizado por Leonardo P. Neves 23-46. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).
- Menezes, Wagner. 2015. “O Direito do Mar.” *Fundação Alexandre de Gusmão Biblioteca Virtual*. Acesso em 8 de setembro de 2015. www.funag.gov.br/loja/download/1119-O_Direito_do_Mar.pdf
- Miyamoto, Shiguenoli. 1987. “Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?” *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Acesso em 11 de julho de 2015. www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6445198700010005
- Nasser, Reginaldo. M., e Moraes, Rodrigo. F. 2014. *O Brasil e a Segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Neves, André L. V. 2013. “Atlântico Sul: Projeção estratégica do Brasil para o Século XXI.” *Centro de Estudos Estratégico do Exército*. Brasília: 2013.
- Neves, Leonardo P. 2014. “Brasil-Africa.” *Centro Brasileiro de Relações Internacionais*. Acesso em 14 de julho de 2015. www.cebri.org/portal/publicacoes/cebri-dossi%C3%AA/brazil-africa
- Penha, Eli. A. 2011. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Editora EDUFBA.
- Pereira, Analúcia D, e Barbosa, Luíza C. P. 2012. “O Atlântico Sul no contexto das relações Brasil-África.” *Revista Século XXI de Relações Internacionais* 3:59-77. Acesso em 20 de julho de 2015. sumario-periodicos.espm.br/index.php/seculo21/article/viewFile/1836/113
- Saraiva, José F. S. 2012. *África parceira do Brasil Atlântico: relações interna-*

- cionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço.
- Saraiva, José F. S. 2015. *A África no século XXI : um ensaio acadêmico*. Brasília: FUNAG.
- Silva, Antônio R. A. 2014. “O Atlântico Sul na perspectiva da Segurança e Defesa.” In *O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*, organizado por Reginaldo M. Nasser, e Rodrigo F. de Moraes 199-213. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).
- Silva, Alexandre P. da. 2013. “O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul.” *Revista Brasileira de Política Internacional* 56:104-121. Acesso em 25 de abril de 2015. www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292013000100006&script=sci_abstract&tlng=pt
- Silveira, Virgínia. 2012. “Embraer fecha venda de Super Tucano para três países da África.” *Valor Econômico*. Acesso em 23 de agosto de 2015. www.valor.com.br/empresas/2591312/embraer-fecha-venda-super-tucano-para-tres-paises-da-africa
- SIPRI. 2016. *Stockholm International Peace Research Institute*. Arms Transfer Database. Acesso em 19 de fevereiro de 2016. www.armstrade.sipri.org/armtrade/page/trade_register.php
- Visentini, Paulo F. 2011. *África do Sul – O Livro na Rua*. Brasília: Editora Thesaurus.
- Visentini, Paulo F. 2013. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus.
- Wiesebron, Marianne. 2013. “A Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2:107-131. Acesso em 14 de agosto de 2015. www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/35039/23930

RESUMO

Tendo em vista a defesa de um de seus espaços vitais (o Atlântico Sul) e buscando também maior proeminência internacional, o Brasil tem intensificado suas relações com o continente africano. O presente trabalho tem por objetivo analisar as relações bilaterais do Brasil com África do Sul e Angola, destacando seus efeitos para a manutenção da segurança no Atlântico Sul. São investigados a articulação crescente entre as políticas externa e de defesa brasileiras, os acordos de cooperação militar, e a realização de exercícios navais conjuntos.

PALAVRAS-CHAVE

Atlântico Sul; Segurança; Brasil; África do Sul; Angola.

*Recebido em 08 de abril de 2016.
Aprovado em 27 de julho de 2016.*

A REGULAÇÃO DE INVESTIMENTO ENTRE BRASIL E ANGOLA: CONDICIONANTES INTERNOS, CONTEXTO INTERNACIONAL E A CONSTRUÇÃO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS (ACFI)

Michelle Ratton Sanchez Badin¹

Fabio Morosini²

Ely Caetano Xavier Junior³

Introdução

O objetivo deste artigo é contextualizar o cenário regulatório relativo a investimentos estrangeiros, na Angola e no Brasil, em seus movimentos individuais e conjuntos. Essa análise resulta da pesquisa “Evidências empíricas sobre a regulação do Comércio Internacional e do Investimento Estrangeiro em Perspectiva Brasileira: o caso de Angola”⁴, que procura identificar as bases

1 Professora associada na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. E-mail: michelle.sanchez@fgv.br

2 Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Ph.D. e mestre em Direito Internacional pela University of Texas at Austin. E-mail: fabio.morosini@gmail.com

3 Professor de Direito Internacional da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: exavier@ufrj.br

4 Este projeto conta com financiamento das seguintes agências de financiamento à pesquisa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (MCTI/CNPq/MEC/CAPES n. 43/2013) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP 2014/25776). Estão filiados a este projeto mais de vinte pesquisadores, aos quais agradecemos pela contribuição com suas

regulatórias das relações econômicas entre Angola e Brasil, sob o argumento de um eixo de cooperação Sul-Sul.

Angola e Brasil são países classificados em diferentes escalas de desenvolvimento econômico e social, porém com um histórico de aproximações política e econômica valorizado pela política externa de ambos os países. Um movimento similar pode ser observado no que diz respeito à regulamentação dos investimentos estrangeiros em tais países: posições e regulamentações domésticas distintas, porém um esforço de regular as relações bilaterais a partir de um eixo comum de concessões. Buscamos, assim, realizar uma análise comparativa entre os movimentos paralelos de regulação dos investimentos estrangeiros em Angola e Brasil, argumentando que a divergências de posicionamento desses países – em relação tanto aos acordos internacionais de investimento (AAIs) quanto às reformas legislativas internas – parecem ter se reconciliado na assinatura do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), em abril de 2015.

O artigo está estruturado em quatro outras seções, além desta introdução e da conclusão. Na segunda seção do artigo, apresentamos algumas informações básicas sobre o investimento estrangeiro e sua regulamentação em Angola e Brasil, assim como uma contextualização do histórico do regime internacional de investimentos, com o propósito de situar o leitor no espaço e no tempo que determinam algumas semelhanças mas muitas diferenças entre os dois países. Na terceira seção, sobre a regulação dos investimentos estrangeiros na Angola e no Brasil, apresentamos um movimento divergente na abordagem dos Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPIs) por esses países, durante os anos 1990 e início dos 2000. Essa divergência também se refletiu – como discutiremos na quarta seção – nas alterações legislativas internas realizadas por Angola e Brasil, durante a primeira década dos anos 2000. Na quinta seção, por fim, analisamos como os posicionamentos desses países passaram a incorporar uma crítica ao regime dos investimentos estrangeiros e acabaram por se reconciliar com a assinatura do ACFI, no início de 2015.

pesquisas individuais e com a construção coletiva das chaves de análise. Neste texto especificamente, agradecemos a Rafael Chaves Fonseca que ajudou com a coleta de alguns materiais e em seu trabalho de conclusão de curso fez a análise da regulamentação angolana em investimento (Fonseca 2015).

Contexto: o significado dos investimentos estrangeiros para Angola e Brasil

Breve histórico

Angola e Brasil celebraram, em novembro de 2015, os quarenta anos de suas relações diplomáticas. O fato de o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975, é um marco no discurso de ressignificação da política externa bilateral, de ambos os países, que compartilharam de um passado colonial comum, tendo Portugal como metrópole. Os processos de colonização por Portugal se mostraram, entretanto, distintos em ambos os países e determinaram ciclos específicos em suas histórias de reestruturação econômica.

Brasil, por um lado, foi sede da Coroa Portuguesa e, tendo sido alçado à condição de reino unido com a metrópole, logrou sua independência em 1882. Na sequência, Brasil passou por um período imperial e, ainda no século XIX, converteu-se em uma república. No Brasil, durante o Império e após sua independência, sempre se reconheceu a livre iniciativa e o direito da propriedade privada⁵, ainda que a discriminação entre capital estrangeiro e capital nacional tenha variado conforme o período da história e o setor.

Angola, por outro lado, pelo fato de ter permanecido como colônia durante a fase do neocolonialismo até 1975, sua independência se deu num contexto de Guerra Fria e reverberou suas polaridades. Nos primeiros anos após a declaração de sua independência, Angola decidiu implementar uma economia socialista – o que levou inclusive à nacionalização e ao confisco de uma série de investimentos estrangeiros à época. Tal processo foi, contudo, marcado por alguns anacronismos, inclusive na sua relação com o capital estrangeiro. Na I República (1975-1991) conviveram o resguardo à propriedade privada, mesmo de estrangeiros (art. 10, Lei Constitucional de 1970), a Lei 3/76 que previa uma “economia de resistência” e a apropriação pelo estado dos bens de produção, e a Lei 10/79, do Investimento Estrangeiro, prevendo a associação necessária entre o capital nacional e o estrangeiro⁶. Entre 1979 e

5 E.g. já na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, art. 179.XXII: “XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.”

6 De acordo com Manuel Ennes Ferreira: “Essas asserções apresentaram-se claramente como contraditórias, paradoxais e até mesmo absurdas. Contraditórias, porque, ao quererem banir, na prática, a actividade industrial privada (...) entram em contradição com a Constituição (...).”

2002, Angola mergulhou em intensa guerra civil e degradação da sua economia. Tal situação favoreceu reformas gradativas no seu regime econômico até o processo de abertura, iniciado em 1985, incorporado no Programa de Saneamento Económico e Financeiro (SEF) em 1988 e, finalmente, consolidado na reforma da Lei Constitucional em maio de 1991⁷.

Para o Brasil, o capital estrangeiro sempre esteve presente e com participação relevante no produto interno bruto⁸. Se, num primeiro momento (especialmente durante o século XIX até 1930), o investimento estrangeiro assumia um papel relevante para a participação do Brasil no comércio internacional, a partir dos anos 1940 há uma clara política de inserção brasileira no processo de industrialização, voltando-se para política de emprego e transferência de tecnologia. Observa-se, ainda, que as medidas brasileiras para promoção e proteção do investimento estrangeiro, até 1990, foram essencialmente adotadas por legislação interna e, portanto, unilateral pelo Brasil^{9 e 10}.

Paradoxais, porque numa altura em que o país necessitava de recuperar a sua economia se levantaram obstáculos ao funcionamento do sector privado. Absurdas, porque (...), em 1979, havia sido publicada a Lei do Investimento Estrangeiro (...)" (Ferreira 2002, 50). O angolano Carlos Teixeira qualifica esta fase com "uma presença quase incontornável do Estado na Economia, bastante administrativa, com barreiras burocráticas e planos rígidos" (Teixeira 2011).

7 Catarina Antunes Gomes faz uma análise detalhada sobre esse processo de abertura econômica na Angola, seus determinantes internos e externos (Gomes 2009). A autora alega que a dependência da economia angolana do petróleo prejudicou a organização de uma economia centralizada (p. 233) e que a crise internacional do petróleo levou a uma dura crise financeira da Angola que ao recorrer às instituições financeiras multilaterais, passou a estar sujeita às suas condicionalidades (p. 236 e ss.). E, retrata essa situação com a citação Ennes Ferreira, que qualificaria "o SEF como uma 'Carta de Intenções' dirigida ao FMI e ao Banco Mundial aos quais, aliás, o governo desde logo manifestou o seu interesse em aderir" (Ennes Ferreira 1993, 13-4 apud Gomes 2009, 239).

8 Para os casos de Angola e Brasil, é muito difícil conseguir dados sobre investimentos precisos e fundados em metodologias similares em períodos anteriores a 1990, momento em que a base da UNCTAD passou a padronizar e sistematizar os dados de investimento (<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>). No caso do Brasil, algumas referências da literatura reforçam a percepção da continuidade da importância do investimento estrangeiro e da sua relação com projetos de desenvolvimento nacional, e.g. (Gonçalves 1999) (ver especificamente pp. 236-46), (Almeida 2003), (Caputo e Melo 2009).

9 A única exceção a esta regra foi Acordo de Garantia de Investimento assinado entre Brasil e Estados Unidos, nos anos 1960, publicado pelo Decreto n. 57.943, de 10 de março de 1966. Sobre as particularidades deste acordo e seus diferenciais quanto ao um acordo tradicional de promoção e proteção de investimentos, v. Nusdeo 2007.

10 Sobre a exemplificação de medidas unilaterais do Brasil, por meio de legislações específicas, seja na área comercial, bancária, cambial ou securitária, v. (Almeida 2003), (Gonçalves 1999) e (Caputo e Melo 2009). A legislação mais específica, nesse conjunto, é a Lei n° 4.131, de 3 de setembro de 1962, modificada pela Lei n° 4.390, de 29 de agosto de 1964. Na época de sua elaboração, a Lei n° 4.131/62 tinha como objetivo garantir a segurança do capital estrangeiro, asse-

Isso favoreceu a retomada posterior do perfil regulatório do Brasil por meio de medidas internas, como será apresentado na seção 4 a seguir.

Diferentemente, Angola, quase quinze anos após sua independência, reorganizou-se em torno da economia de mercado, incluindo a abertura para o capital estrangeiro, no fim dos anos 1980 e início de 1990. Isso fez com que a pressão internacional para a adoção de padrões internacionais de promoção e proteção preponderassem para uma efetiva atração do capital estrangeiro¹¹. Mas, considerando o seu histórico de economia planejada para economia de mercado, é também notório o quanto o regime do capital estrangeiro sempre contou com uma série de controles administrativos e condicionalidades, previstos em sua legislação interna.

A partir de 2002, com a Lei n. 05/02 sobre Delimitação dos Sectores de Actividade Económica, Angola consolidou três regimes gerais de investimento, com base em setores: (i) reservados para atuação exclusiva do governo Angolano (artigos 11 e 12, reserva absoluta ou de controle); (ii) aqueles de propriedade exclusiva do estado, mas que podem ser explorados mediante contrato de concessão (artigo 13, reserva relativa) – entre outros, exploração de petróleo e diamantes que possuem tratamento específico pela legislação Angolana; e (iii) demais, com a indicação em lei dos setores e regiões prioritárias para o investimento privado, que podem receber benefícios fiscais¹². Em relação a esse último, resguarda-se a livre iniciativa, sendo que, no caso de investimento estrangeiro, em alguns setores se exige parceria com empresa Angolana (artigo 9º, Lei nº 14/15). Suspeita-se, assim, que a atração do capital estrangeiro para Angola tenha objetivado tanto sua inserção no comércio

gurar tratamento não discriminatório ao investidor não residente, atrair e estimular o ingresso de investimentos no país e defender os interesses nacionais, cf. (Dias 2010, 82). Para acesso à íntegra, v. Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências (Brasil 1962).

¹¹ Vale notar que a relação histórica da Angola com o capital estrangeiro acabou se construído, na I República, a partir de um regime de exceção, garantindo ao investidor estrangeiro posições e direitos que não eram sequer pensados para o agente privado nacional. Isso fez com que a Lei do Investimento Estrangeiro, em suas diferentes edições, tenha assumido um papel para além de instrumento de garantia quanto a instabilidades locais, incorporando direitos excepcionais ao regime jurídico geral. De tal sorte a legislação de investimento estrangeiro se delineou num extenso estatuto legal, com direitos e deveres ao investidor e com dispositivos sobre questões cambiais, societárias, sobre cessão e sucessão de direitos, tributárias, penais, administrativas (quanto ao funcionamento das agências do estado). Isso, ou ao menos vestígios disso, pode ser observado nas várias leis editadas para o investimento na Angola: Lei nº 10/79, Lei nº 13/88, Lei nº 15/94, Lei nº 11/03, Lei nº 20/11 e Lei nº 14/15. Para uma apresentação desses regimes até 2003, v. (UNCTAD 2010).

¹² Sobre a atual regulamentação dos benefícios fiscais e seus escalonamentos, v. Lei n. 14/15, de 11 de agosto (Anexo).

internacional – notório nos casos das indústrias do petróleo e de diamantes – como o desenvolvimento industrial local – resultante de uma combinação de resquícios do controle anterior típico de uma economia planejada com iniciativas mais contemporâneas que visam a integrar o investimento em políticas de desenvolvimento nacional¹³.

Panorama internacional

A regulação dos investimentos estrangeiros passou a ganhar notoriedade na estrutura de acordos internacionais em 1950. A UNCTAD, recentemente, sistematizou uma linha de evolução histórica desse AII em quatro períodos: (i) 1950-1964, surgimento dos acordos; (ii) 1965-1989, dicotomia entre proteção e responsabilização dos investidores; (iii) 1990-2007, proliferação dos acordos; e (iv) 2008 até hoje, re-orientação de políticas, com denúncias e revisões dos AII (Unctad 2015, 121).

Os quatro momentos podem ser lidos como processos cíclicos. Se, no primeiro momento (1950-1964), predominava o interesse de países exportadores de capital em criar regras protetivas dos seus investimentos nas novas economias de risco político variável, a segunda fase (1965-1989) orientou-se por um movimento contrário no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, por países receptores que demandavam o respeito à soberania dos seus recursos naturais e o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional¹⁴. Como apresentado acima, Angola e Brasil não aderiram ao primeiro movimento: Angola ainda era colônia de Portugal e o Brasil, por sua vez, reagia com medidas unilaterais para promoção e algumas garantias ao investimento estrangeiro.

A fase seguinte do desenvolvimento dos AII (1990-2007), foi im-

13 Essa é uma percepção a partir da leitura de (Gomes 2009), assim como da exposição de motivos da Lei n. 14/15, de 11 de agosto. Como parte desta exposição de motivos, destacamos: “O investimento privado, a par de investimento público, continua a ser uma aposta estratégica do Estado, para a captação e mobilização de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, *com vista ao desenvolvimento econômico e social do País, à diversificação da economia, ao aumento da competitividade da economia, ao crescimento da oferta de emprego e à melhoria das condições de vida das populações*” (grifo nosso).

14 Esses primeiros momentos estão intimamente relacionados ao processo de descolonização de grande parte dos atuais países do continente africano e da Ásia e seu posterior alinhamento contestando o regime opressor do sistema econômico internacional. Sobre suas manifestações no âmbito da ONU, v. especialmente Resoluções da Assembleia Geral da ONU n. 1.803/1962 e n. 3.201/1974. O acesso a tais documentos pode ser obtido em <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>> (última consulta em dezembro de 2015).

pulsionada por movimentos de liberalização econômica e globalização. De um total de 404 AIIs correspondentes às fases anteriores, neste período, registraram-se 2.663 novos AIIs, fossem esses acordos de caráter bi-, pluri- ou multilateral¹⁵. Considerando a proposta de promoção de investimento, esses acordos passaram a ser questionados sobre sua efetividade e, no tocante à proteção do investimento estrangeiro, as regras dos AIIs foram associadas a uma redução de espaço regulatório de políticas públicas e a uma forte exposição aos mecanismos de solução de controvérsias investidor-Estado. Tal contestação caracteriza o quarto período, a partir de 2008, que tem gerado tanto reformas pontuais às regras existentes, quanto a denúncia dos AIIs pelos países receptores de capital.

Angola e Brasil integraram estes dois últimos movimentos na regulação internacional dos investimentos estrangeiros, associando suas políticas de desenvolvimento ao processo de atração desses investimentos. Tanto Angola como Brasil assinaram os AIIs no formato de Acordos de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos (APPs), nos anos 1990 e Angola também na primeira década dos anos 2000; mas, assim como outros países receptores de capital, revisaram suas políticas nos últimos anos, apresentando uma postura mais proativa na definição de seus compromissos. Esses pontos serão analisados nas seções 3 e 4 a seguir.

Respostas à proliferação da regulação dos investimentos estrangeiros

Brasil e os APPs (1994-1998)

O Brasil, nos anos 1990, assinou um total de catorze APPs¹⁶. Pou-

15 No tocante a essa diversidade de arranjos, são exemplos notórios (i) a criação, em 1994, da Organização Mundial do Comércio, contendo regras aplicáveis a investimentos estrangeiros em alguns de seus acordos; (ii) a conclusão da Carta de Energia (*Energy Charter Treaty*), com disposições detalhadas sobre investimentos neste setor, entre os seus membros; e (iii) a conclusão, em 1992, do Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, sigla em inglês), que, *inter alia*, cria regras específicas para investimento estrangeiro e submete suas disputas ao sistema de solução de controvérsias investidor-Estado. Para mais esclarecimentos a respeito desses sistemas, no contexto dos AIIs, v. (Unctad 2015, 126).

16 Os APPs foram assinados com Chile (1994), Portugal (1994), Reino Unido (1994), Suíça (1994), Alemanha (1995), Coreia do Sul (1995), Dinamarca (1995), Finlândia (1995), França (1995), Itália (1995), Venezuela (1995), Cuba (1997), Países Baixos (1998) e Bélgica/Luxemburgo (1999). A íntegra dos APPs assinados estão acessíveis na base de dados do Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores (<dai-mre.serpro.gov.br>, último acesso em dezembro de 2015).

co antes do início deste processo, a Constituição Federal aprovada em 1988, no capítulo sobre a ordem econômica e financeira determinava que “a lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros” (artigo 172). Contudo, nos anos posteriores, não foi editada nenhuma outra lei sobre investimentos estrangeiros, permanecendo em vigor o regime anterior instituído pela Lei nº 4.131/62. Os APPIs seguiram, na época, a orientação de uma minuta-padrão proposta por um Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 1992 e composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores e do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento¹⁷. Texto esse que foi, posteriormente, “adaptado a padrões mais realistas, os mais próximos possíveis dos recomendados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)”¹⁸.

Apesar disto, semelhanças estruturais e substanciais dos APPIs assinados pelo Brasil prevaleceram. Em todos os acordos assinados estavam presentes dispositivos quase idênticos sobre: (i) definições de investimento, investidor e território, (ii) admissão de investimentos, (iii) promoção dos investimentos, (iv) padrões de proteção dos investimentos, (v) nacionalização, expropriação e indenização, (vi) livre transferência e repatriação dos investimentos, (vii) solução de controvérsias entre Estados partes, (viii) solução de controvérsias entre investidores e Estados, e (ix) vigência e denúncia do tratado.

Dos quatorze APPIs assinados, seis – quais sejam, os acordos celebrados com Alemanha, Chile, França, Portugal, Reino Unido e Suíça – foram encaminhados por mensagens do Presidente da República para ratificação pelo Congresso Nacional¹⁹, onde enfrentaram resistências no processo de ratificação²⁰.

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, no processo do APPI com o Reino Unido apontou dois pontos controversos que se tornaram centrais no debate nacional. O primeiro ponto era referente à compensação por expropriação: a Constitu-

17 Cf. Mensagem nº 1.158, de 15 de dezembro de 1994, que submetia o acordo celebrado com Portugal à apreciação do Poder Legislativo.

18 Cf. Mensagem nº 8, de 5 de janeiro de 1995, que encaminhou ao Congresso Nacional o acordo celebrado com o Reino Unido.

19 Os projetos de decreto legislativo eram os seguintes: PDC nº 396/00 (Alemanha), PDC nº 366/96 (Chile), PDC nº 395/00 (França), PDC nº 365/96 (Portugal), PDC nº 367/96 (Reino Unido) e PDC nº 348/96 (Suíça).

20 Sobre esses processos e as particularidades do debate em suas tramitações, v. (Scandiucci Filho 2007)

ção Federal admite seu pagamento em títulos da dívida pública ou em títulos da reforma agrária, o que poderia contrastar com o compromisso de livre e pronta transferência de recursos, independentemente da disponibilidade de divisas pelo país²¹. Se fosse garantida exceção ao preceito constitucional ao investidor estrangeiro, isso configuraria um tratamento diferenciado desse em relação àquele dispensado ao investidor nacional.

Em relação à previsão de solução de controvérsias entre Estado e investidor, o parecer da CREDN da Câmara dos Deputados alegava que tal dispositivo violaria “regra de direito internacional consuetudinário tradicionalmente adotada pelo Brasil, o princípio do esgotamento de recursos internos” (Brasil 2000, 21.693). Ademais, o acesso direto do investidor estrangeiro à arbitragem internacional colocaria o particular em igualdade com o Estado brasileiro, o que representaria uma “proteção de investidores internacionais em detrimento de políticas e interesses nacionais” (Alves 2014). De maneira semelhante, foi criticada no parecer parlamentar a possibilidade de alteração do foro no decorrer do processo, por escolha do investidor, alertando-se que, em função da cláusula da nação favorecida, a mesma prerrogativa poderia ser estendida, independentemente de previsão expressa, a outros países com os quais o Brasil viesse a celebrar APPIs (Brasil 2000, 21.693).

Algumas das críticas dirigidas aos APPIs assinados pelo Brasil acabaram, assim, por dar margem à proposição de emendas pelos parlamentares²² e, mais à frente, levaram à retirada pelo próprio Poder Executivo dos projetos de ratificação dos APPIs da tramitação na Câmara dos Deputados²³. Além de

21 De acordo com a manifestação parlamentar, a “forma de indenização definida no texto precisa ser confrontada com alguns dos preceitos constitucionais vigentes acerca da desapropriação de imóveis urbanos e rurais”. Além de estabelecer o pagamento da indenização pela expropriação de terras para fins da reforma agrária em moeda conversível, quando o pagamento realizado, na mesma hipótese, seria em títulos da dívida agrária resgatáveis em até vinte anos (Brasil 2000, 21.693).

22 Por exemplo, as emendas propostas ao projeto de decreto legislativo que aprovaria o texto do acordo celebrado com a Alemanha. O projeto de decreto legislativo continha os seguintes dispositivos: “Art. 2° O disposto no § 2° do art. 4° do Acordo [sobre expropriação] somente será aplicado no que não contrariar os casos previstos na Constituição Federal, especialmente o inciso III do § 4° do art. 182, e o art. 184. Art. 3° A expressão “a pedido do investidor”, contida no art. 10 do Acordo [sobre solução de controvérsias entre Estado e investidor], é interpretada no sentido de que o recurso à arbitragem internacional depende, necessariamente, da anuência do Governo brasileiro, quando os investimentos forem realizados em território nacional. Art. 4° Os compromissos assumidos neste Acordo terão que se submeter à regulamentação prevista no art. 172 da Constituição Federal”. (Brasil 2003, 37795-6).

23 A decisão de retirar os APPIs da tramitação no Congresso Nacional decorreu de proposta formulada pela comissão instituída em 2002, durante a transição presidencial entre Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, para avaliar os APPIs pelo país (Alves 2014, 423-46).

registrar a percepção de que os APPIs concediam um “conjunto demasiado abrangente de direitos e prerrogativas” aos investidores estrangeiros, os documentos do Poder Executivo²⁴ apresentavam o argumento da desnecessidade dos acordos para o Brasil, que mantinha sua posição de destino privilegiado de capitais estrangeiros²⁵.

Angola e os APPIs (1997-2011)

Angola passou a assinar APPIs a partir de 1997, antes mesmo do fim da guerra civil no país (1992-2002). As reformas econômicas internas em Angola, durante os anos 1980 e 1990, já haviam antecipado alguns elementos dos APPIs em sua legislação nacional. Exemplo disso era a Lei do Investimento Estrangeiro nº 13/88 que, na ânsia por atrair capital, havia antecipado garantias para os investidores estrangeiros que dialogavam com as cláusulas de proteção ao investidor nos APPIs, das quais se destacam (i) o tratamento justo e equitativo, (ii) proteção e segurança, com o compromisso de não dificultar a sua gestão, (iii) a transferência para o exterior dos lucros líquidos, mediante autorização do Ministro das Finanças, (iv) a previsão de indenização justa, em caso de expropriação, e (v) a supressão do limite de controle pelos investidores estrangeiros nas empresas Angolanas (Angola 1988)²⁶. Contudo, como economia planejada, essa legislação ainda previa uma série de condicionalidades e contrapartidas do investidor estrangeiro.

Também no início dos anos 1990, Angola acedeu às principais organizações econômicas internacionais – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (1989), Fundo Monetário Internacional (1989, com o estabelecimento de representação em 1997) e Organização Mundial do Comércio (1996) – o que fortaleceu a percepção sobre a necessidade de proteção do investidor. E, considerando que a atração de capital ainda se mantinha insatisfatória, em 1994, foi adotada a nova Lei dos Investimentos Estrangeiros nº

24 “A inexistência de acordos do gênero não tem afetado a posição do Brasil como importante receptor de investimentos internacionais, sobretudo de investimentos diretos, cujos fluxos de entrada encontram-se entre os mais altos no grupo dos países em desenvolvimento. Explicam esse notável desempenho a estabilidade das regras jurídicas no âmbito doméstico e a força intrínseca que a economia brasileira passou a demonstrar a partir de 1994.” (Brasil 2002, 54-414).

25 Vale destacar que, conforme dados da UNCTAD, o Brasil em 1994, ano da assinatura do primeiro APPI registrava um influxo de investimento estrangeiro da ordem de US\$ 2,15 bilhões, e em 2000, este valor tinha atingido a cifra de US\$ 16,6 bilhões (sendo quem em 2000 tinha tido o seu pico em US\$ 32,8 bilhões) (Unctad s.d.)

26 Comentários sobre os impactos desta Lei são apresentados em (UNCTAD 2010, 8-11).

15/94, com vistas, sobretudo, à redução da burocracia para entrada de capital no país.

Do total de dez APPIs assinados por Angola, oito foram assinados entre 1997 e 2008²⁷. Assim, em paralelo à assinatura de alguns APPIs durante os anos 2000, Angola buscou, imediatamente depois do fim da guerra civil, modernizar sua legislação relacionada aos investimentos estrangeiros. Nesse sentido, foi adotada a Lei nº 11/03, denominada Lei de Bases do Investimento Privado (LIP), que buscava tratar igualmente investimentos privados nacionais e estrangeiros (Angola 2003a). Embora o objetivo da LIP tenha sido tratar mais amplamente de aspectos contratuais, tributários e cambiais relativos aos fluxos de capitais nacionais e estrangeiros, houve uma preocupação específica de incorporar mais algumas das demandas de investidores estrangeiros, normalmente presentes nos APPIs. Nesse sentido, a LIP adota um conceito amplo de investimento estrangeiro, garantindo-lhe, desde que equivalente a montante superior a cem mil dólares (artigo 9.3): (i) tratamento nacional (artigo 4(c)); (ii) tratamento justo e equitativo (artigo 12); (iii) livre acesso aos mercados, exceto em áreas reservadas ao Estado (artigo 4(a)); (iv) proteção e segurança (artigo 4(b)); (v) liberdade de transferência de lucros (artigo 13); (vi) indenização justa, pronta e efetiva nos casos de expropriação por justificado interesse público (artigo 14.2); (vii) acesso aos tribunais Angolanos (artigo 14.1) e recurso à arbitragem realizada em Angola com aplicação da lei Angolana (artigo 33); e (viii) respeito e integral cumprimento dos acordos internacionais (artigo 4(d)). Do ponto de vista do investidor estrangeiro, a LIP obrigava ao cumprimento das leis Angolanas (artigo 17) e à contratação de mão-de-obra Angolana para postos de trabalho e de gestão nos empreendimentos realizados no país (artigos 18 e 54), juntamente com outras obrigações específicas, remanescentes das condicionalidades e contrapartidas da era da economia planejada.

27 Conforme a base da UNCTAD, Angola assinou nove APPIs e outros oito AAIs. Desses nove APPIs, apenas quatro entraram em vigor. Os nove APPIs são: Cabo Verde (assinado e em vigor desde 1997), Itália (assinado em 1997, em vigor desde 2007), Portugal (um assinado em 1997 e outro, em 2008), Reino Unido (assinado em 2000), Alemanha (assinado em 2003, em vigor desde 2007), África do Sul (assinado em 2005), Espanha (assinado em 2007) e Rússia (assinado em 2009, em vigor desde 2011) v. <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/5#iiaInnerMenu>> (último acesso em dezembro de 2015). Além desses APPIs, tivemos acesso a mais um APPI assinado por Angola com Cuba, versão publicada e em vigor desde 14 de abril de 2009, no Diário da República de Angola I Série, n. 68. Assumimos assim que são dez APPIs assinados por Angola até o momento, estando cinco deles em vigor. A contrario, o último relatório de revisão de políticas comerciais da Angola, pela OMC, indica que são treze APPIs assinados pelo país, sem fazer referência ao acordo com a África do Sul, e incluindo acordos com França, Guiné-Bissau, Holanda, Namíbia e Suíça (WTO 2015, 26). Não encontramos, no entanto, referências a esses últimos acordos.

O regime instituído pela Lei nº 11/03 foi complementado pela Lei nº 17/03 que criou as zonas de desenvolvimento, dividindo o território Angolano em três zonas, cujos requisitos quantitativos para investimento, repatriação, concessão de incentivos fiscais e reinvestimento eram distintos, e pelo Decreto nº 44/03 que criou a Agência Nacional para o Investimento Privado (ANIP) com as atribuições de supervisão da política sobre investimentos, gerenciamento dos procedimentos relativos aos fluxos de capitais e autorização da concessão de incentivos para os investimentos (Angola 2003b; Angola 2003c).

A estrutura geral dos dez APPIs assinados por Angola contempla, essencialmente, o seguinte conteúdo: (i) objetivo geral de proteção dos investimentos estrangeiros com a consagração dos padrões de tratamento tracionais, entre os quais de destacam o tratamento nacional, o tratamento da nação mais favorecida e o tratamento justo e equitativo; (ii) definição ampla dos investimentos estrangeiros cobertos; (iii) cláusula geral estabelecendo a proibição de expropriar os investimentos estrangeiros, exceto por interesses públicos, caso em que deverá ser paga indenização e observado o devido processo legal; (iv) previsão de arbitragem *ad hoc* ou institucional entre investidores e Estado, além da possibilidade de recursos aos tribunais Angolanos e da arbitragem entre Estados.

Observa-se, portanto, que os acordos assinados e ratificados por Angola seguiram, praticamente, o formato geral de APPIs, que também havia sido apresentado ao Brasil. A diferença em relação ao Brasil é que a legislação interna de Angola, desde 1988, já dialogava diretamente com a linguagem dos APPIs, em especial no tocante aos dispositivos de proteção do investidor. Por outro lado, é curioso notar que elementos relevantes do regime do investimento estrangeiro em Angola não foram incorporados aos APPIs assinados pelo país. Fazemos referência aqui aos deveres previstos para os investidores, tidos como condicionalidades e contrapartidas do investidor estrangeiro, especificamente (e.g. contratação de mão-de-obra local). A hipótese para essa situação é de que o poder internacional de barganha de Angola era deveras frágil para incorporar tais compromissos na estrutura geral básica dos APPIs²⁸.

28 Curiosamente essa ressalva também vale para os APPIs assinados entre Angola e Cuba (2008) e entre Angola e Rússia (2009). Em contrário, o APPI Angola-Cuba, assim como aqueles assinados com Alemanha e Itália, possui uma cláusula (art. 20) em que reforça que se a legislação doméstica tiver tratamentos ainda mais favoráveis, eles devem prevalecer. Uma possível interpretação sobre as condicionalidades e contrapartidas da legislação angolana é de que seriam tratamentos mais onerosos aos investidores e, portanto, não seriam exigíveis.

Gênese da re-orientação

Reformas na legislação brasileira

Considerando que o Brasil manteve sua histórica posição de não adesão aos AII, o tema, após os anos 1990, permaneceu integralmente regulado pela normativa doméstica. Contudo, muitas das demandas encartadas nos APPIs foram incorporadas ao ordenamento jurídico nacional por meio de reformas internas. Lemos e Campello registram, quase que ironicamente, que apenas os dispositivos sobre solução de controvérsias investidor-Estado não foram internalizados (Campello e Lemos 2015, 1078)²⁹.

De fato, ao longo dos anos 1990, como desdobramento do processo de redemocratização, foram realizadas algumas reformas institucionais importantes para o ambiente econômico brasileiro³⁰. Trata-se de perceber que essas mudanças não se processaram pela reforma das leis pelo Congresso Nacional, mas por uma atuação regulamentar de alguns órgãos do Poder Executivo (Salama 2010, 172)³¹. Além disso, em diversos aspectos pontuais, a mudança de consensos interpretativos dos órgãos encarregados de normatização e supervisão das operações de câmbio contribuíram para a atualização – ainda que com menor grau de segurança jurídica – do ambiente regulatório brasileiro, relativo ao investimento estrangeiro (Salama 2010, 176).

De maneira mais geral, os desenvolvimentos estruturais da economia brasileira, materializados em fatores como o aumento do volume de negócios na bolsa de valores, a multiplicação de oferta pública inicial de ações (IPOs), a alteração da legislação contábil com um alinhamento aos padrões internacionais, a minimização dos riscos de investimentos e o aumento de transparência e segurança nas transações empresariais também contribuíram para que o

29 Observa-se que tampouco o Brasil procedeu a alterações relativas às expropriações de investimentos estrangeiros ou a uma atualização do regime de desapropriações, talvez porque o país não tenha se envolvido em um histórico significativo de tomada de propriedade de investidores estrangeiros.

30 Houve uma progressiva liberalização do regime de controle cambial, sobretudo por meio de normas infralegais oriundas do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central. Desde o final da década de 1990, por exemplo, o ingresso de capitais estrangeiros passou a ser realizado por registro declaratório, prescindindo de qualquer espécie de autorização, nos termos do que dispõe a Resolução CMN nº 3.844/10 (Brasil 2010).

31 Nesse sentido, o autor reconhece que, embora se possa dizer que as medidas implementadas pelo Poder Executivo são “mecanismos procedimentalmente complicados e com base legal em alguma medida questionável”, por se tratar de um abuso do poder regulamentar infralegal, acabou por prevalecer a visão de que “a legislação de origem no Congresso de fato abria a possibilidade de que o Poder Executivo implementasse as mudanças que fez” (p. 172).

país criasse um ambiente econômico e institucional favorável aos investimentos estrangeiros³², incorporando algumas das garantias que são – de outros modos – buscadas pelos investidores. De uma maneira geral, essas mudanças regulatórias e institucionais em combinação com a política econômica e a conjuntura internacional fizeram com que o volume de capital estrangeiro recebido pelo Brasil quase que triplicasse, entre 2000 e 2015³³.

A satisfação com as novas cifras de investimentos recebidos, no Brasil, não foram razão para que o assunto de AIIs fosse completamente abandonado no âmbito do estado brasileiro. Após a retirada do APPIs do Congresso Nacional, em 2002, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) instituiu um grupo de trabalho interministerial, para apresentar opções de encaminhamento à política brasileira sobre a matéria. Nesse momento da história, o Brasil já havia passado a registrar também um número mais significativo de exportação de capitais e se apresentava na agenda nacional o debate sobre a internacionalização de empresas brasileiras³⁴. O grupo de trabalho recomendou a renegociação dos acordos com os parceiros estratégicos do Brasil, de maneira que, em agosto de 2005, a CAMEX estabeleceu novo grupo de trabalho interministerial para definir linguagens alternativas para as cláusulas centrais dos AIIs. Outras iniciativas de buscar um modelo alternativo para os acordos de investimento se sucederam nos diferentes órgãos do Poder Executivo, mas as negociações permaneceram sem resultados concretos ao longo de mais de uma década (Brasil 2008, 18-21).

Foi apenas em 2012 que a CAMEX conferiu um mandato formal para um Grupo Técnico de Estudos Estratégicos de Comércio Exterior (GTEX) explorar, dentre outros tópicos, a elaboração de um novo acordo de investimento sensível às necessidades e limitações brasileiras e aspirações no cenário internacional.

Desde o início do processo negociador, o Brasil vislumbrava um acordo diferente daqueles negociados nos anos 1990. Paralelamente a um movimento de contestação internacional contra a assimetria das relações de inves-

32 Dentre alguns dados sobre esses assuntos, cf. sobre o índice da Bolsa de Valores que, após 2005, passou a alcançar patamares entre 33.000-65.000 pontos (<http://www.bmfbovespa.com.br>); a Comissão de Valores Mobiliários, entre 2004 e 2013, efetuou o registro de uma média anual de 23 editais de ofertas públicas de ações (<http://www.cvm.gov.br>). Últimos acessos às páginas eletrônicas em dezembro de 2015. Sobre a mudanças da legislação, v. (Brasil 2007, 2), (Brasil 2011, 2) e (Brasil 2013, 1).

33 Se, em 2000, o Brasil registrou o influxo de US\$ 22,5 bilhões, em 2014 esta cifra foi de US\$ 62,5 bilhões (Unctad s.d.)

34 Em 2002, Brasil registrava US\$2,5 bilhões de capital exportado, em contraponto com os US\$624 milhões de 1990 (Unctad s.d.). Sobre a internacionalização de empresas brasileiras (Camex et al. 2009).

timento e as suas regulações, o acordo de investimento desenhado pelo Brasil foi igualmente influenciado pelas lições do processo negociador da década de 1990 e demandas internas por acesso a mercados e alguma proteção dos investidores e investimentos brasileiros. Assim sendo, o GTEX iniciou o processo e consultas com o setor privado a respeito dos principais desafios para a internacionalização das empresas brasileiras - isso culminou na publicação de um relatório³⁵. Uma minuta para este acordo, endereçando as demandas do setor privado e posições da política externa brasileira, ficou pronta em 2013, quando foi aprovada pela CAMEX para posteriores negociações bilaterais.

Dando seguimento à estratégia gestada no GTEX, o MDIC iniciou o processo de apresentar este modelo de acordo para países receptores de investimentos brasileiros, como parte de uma “iniciativa brasileira de estabelecer acordos de investimentos com países dos continentes africano e sul-americano” (Brasil 2013)³⁶. Moçambique e Angola foram os primeiros países a assinarem este novo formato de acordo com o Brasil, seguidos de México, Malauí, Colômbia e Chile, todos em 2015 (Brasil 2015a; Brasil 2015b).

Os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs) negociados até o momento apresentam as seguintes características fundamentais: (i) o desenho da gestão institucional do acordo; (ii) a sistemática para prevenção e resolução de eventuais controvérsias no âmbito do acordo; (iii) as regras de proteção dos investidores estrangeiros, (iv) a incorporação de temas sensíveis no âmbito do acordo, e (v) a inclusão de agendas temáticas, que foram concebidas para ser a parte mais dinâmica dos acordos. Ainda que seja possível identificar uma estrutura padrão para os ACFIs assinados até o momento, reconhecemos que existem variações entre esses acordos, que podem ser explicadas pelas demandas apresentadas pelos diferentes parceiros. Nossa análise, a partir da seção 5, focará nas peculiaridades do acordo de investimento com Angola.

Reformas na legislação Angolana

Na trajetória de Angola, o processo de re-orientação foi uma combi-

35 As consultas com o setor privado envolveram a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Os resultados foram em grande medida consolidados no relatório (CNI 2013). Descrevemos um pouco mais deste processo em outro artigo (Morosini e Sanchez Badin 2015).

36 De acordo com as informações do Secretário de Comércio Exterior, “estes acordos que estamos buscando seriam instrumentos de apoio para os investidores brasileiros atuarem no exterior. Estamos propondo tratar de temas relevantes e práticos, do dia a dia, como concessão de vistos e outros que afetam o processo de decisão sobre o investimento”.

nação de novas reformas na sua lei de investimento, a continuidade de negociação de APPIs tradicionais e a procura por padrões próprios para os AIIs. Angola, diferentemente do Brasil, desde 2005, tem apresentado cifras de desinvestimento no país e um aumento da sua própria exportação de capital³⁷. Esses dados de alguma forma indicam algumas das preocupações do país em suas reformas legislativas e que levaram à adoção da Lei do Investimento Privado nº 20/11, recentemente substituída pela Lei nº 14/15.

A Lei nº 20/11 trouxe algumas inovações significativas para o regime dos investimentos estrangeiros em Angola. Se a Lei anterior (nº 11/03) procurava maximizar a atração de investimentos para um país que havia recentemente saído de uma guerra civil, a filosofia de Lei nº 20/11 foi colocar o investimento a serviço do desenvolvimento Angolano, de maneira a atrair investimentos estrangeiros de maior volume, preferencialmente para áreas estratégicas definidas. Por isso, foi uma das mais extensas leis sobre investimento, prevendo inúmeros detalhes sobre compromissos e procedimentos dos investidores. Por tal razão, a LIP de 2011 estabeleceu o princípio da conformação política e legal e passou a exigir a aprovação prévia de todos projetos de investimento pela Agência Nacional para o Investimento Privado (ANIP) (artigo 52), extinguindo o regime de aprovação tácita existente na lei anterior. Complementarmente, mas também como eco do movimento internacional de contestação dos APPIs, uma alteração importante foi a supressão da cláusula proibitiva de expropriação (artigo 14 da Lei nº 03/11, em contraponto com artigo 16 da Lei nº 20/11).

Em paralelo à reforma na LIP, Angola aprovou, em 1994, um paradigma para os APPIs, com o objetivo de instituir um modelo de acordo a ser utilizado por Angola nas negociações com outros países. É interessante notar que o Paradigma de Investimentos (Angola 2014) tem como traço característico a referência ao direito nacional dos Estados contratantes para fins – por exemplo – de (i) definição de investidor e investimentos (artigos 1.2 e 2); (ii) política de admissão de investimentos estrangeiros (artigo 3.1); (iii) determinação de áreas reservadas ao Estado (artigo 3.2) e (iv) transferência de recursos (artigo 7). Além disso, a concessão do tratamento justo e equitativo e a garantia de proteção e segurança estão condicionados às “realidades sociais” dos Estados contratantes (artigo 4.1).

Em relação às garantias ao investidor, o Paradigma de Investimentos manteve (i) a proibição de medidas arbitrárias (artigo 4.2); (ii) a observância

37 Se em 2003, no ano de aprovação da Lei 11/03, Angola registrava o influxo de investimento estrangeiro da ordem de US\$3,6 bilhões, em 2011, ano da nova alteração legislativa havia um registro negativo, de desinvestimento, em torno de -US\$3 bilhões. Esse número praticamente se manteve em 2014 (Unctad s.d.).

de obrigações que o Estado tenha assumido expressamente perante o investidor (artigo 4.3); (iii) o tratamento da nação mais favorecida (artigo 4.4); (iv) o tratamento nacional (artigo 4.8); e (v) o pagamento de indenização justa, adequada e efetiva, nos casos de expropriação por interesse público e não-discriminatória, com possibilidade de recurso aos tribunais nacionais da parte que realiza a expropriação (artigo 5). Quanto às obrigações do investidor, o Paradigma de Investimentos determina que “o investimento deve focalizar a proteção do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável” (artigo 10.2), além de “promover o recrutamento de força de trabalho nacional” (artigo 10.3).

Outro movimento do Paradigma de Investimento a destacar foi sobre o sistema de solução de controvérsias, que difere daqueles previstos nos APPIs assinados por Angola. Em relação às controvérsias entre investidores e Estados, o Paradigma de Investimentos veda, expressamente, o recurso à arbitragem internacional, determinando que as controvérsias sejam resolvidas “nos termos das respectivas legislações nacionais” (artigo 14.5). Em relação às controvérsias entre Estados são previstas consultas e negociações, com a eventual participação do setor privado (artigos 14.1 a 14.3), que, se infrutíferas, podem ser levadas à Corte Internacional de Justiça (artigo 14.4).

Em certa medida, o Paradigma de Investimentos buscou reproduzir algumas das diretrizes existentes nas leis internas Angolanas, inclusive pela remissão direta a elas. Traços distintivos da lei Angolana – como a necessidade de contratação de mão-de-obra nacional – encontraram finalmente eco no modelo de acordo internacional de Angola. Por sua vez, o paradigma também reverte muitas das concessões tradicionais de APPIs, que em momentos anteriores da história até mesmo já haviam sido integrados na LIP Angolana.

Por fim, dentre os mais recentes movimentos legislativos em Angola, temos a Lei nº 14/15, de 11 de agosto. Essa é a nova LIP que veio a reforçar as propostas anteriores de associar a regulamentação dos investimentos “ao desenvolvimento económico e social do País, à diversificação da economia, ao crescimento da oferta de emprego e à melhoria das condições de vida da população” (exposição de motivos). Imbuída desse espírito a Lei nº 14/15 eliminou de seu texto o princípio geral de tratamento nacional e de respeito e integral cumprimento dos AIIs. A nova LIP também associa os incentivos e aprovações de investimento aos projetos previstos para as zonas económicas e especiais, zonas francas e os polos de desenvolvimento no país (artigos 35 e segs.) – parte de um projeto nacional de desenvolvimento industrial e regional. Por meio desta lei foi extinta a ANIP que será substituída por outro órgão, em futuro próximo.

Observa-se que reações ao regime internacional de investimentos são

bastante recentes e, portanto, com pouco tempo hábil para entender o impacto que terão no capital estrangeiro em Angola, bem como para a sua exportação de capital para outros países. Após todas estas alterações em sua legislação interna Angola não assinou nenhum novo APPI. O único novo acordo de investimento assinado foi aquele com o Brasil, que partiu da proposta inicial do ACFI estruturado no âmbito do governo brasileiro. Por isso, a análise do acordo assinado entre Angola e Brasil pode ser um teste interessante para verificar o alinhamento de propostas ou as concessões que pesaram para cada uma das partes, em nome do interesse da aproximação político-econômica.

A conciliação bilateral: o ACFI Angola-Brasil

Angola e Brasil, como já indicado, têm uma relação política emblemática e econômica significativa para ambos os países. A assimetria entre suas economias se reflete, no entanto, nessa relação, o que inclui as suas relações de investimentos: há um fluxo maior de investimentos do Brasil para Angola, que saiu do patamar de US\$ 73 milhões, em 2007, para US\$1,3 bilhões, em 2014; sendo que o influxo de Angola para Brasil, em 2010 era de US\$739 milhões e, em 2013, de US\$803 milhões³⁸. O que se observa é que esse fluxo tem sido crescente nas duas direções. Daí o interesse e disposição da Angola e do Brasil em negociarem um acordo bilateral de investimento.

O acordo assinado entre Angola e Brasil, em 1º de abril de 2015, assumiu a estrutura básica do ACFI – que é distinta daquela com ênfase na proteção de investimento presente nos APPIs e mesmo no Paradigma dos Investimentos de Angola. Como alertado anteriormente, a assinatura de ACFIs é recente e conta com poucos casos na história do Brasil e o acordo com Angola foi um dos primeiros a ser assinado. Isso limita as inferências que podemos fazer sobre as particularidades do ACFI assinado com Angola. Faremos um ensaio a seguir, focando em: (i) demandas já existentes para uma regulação dos investimentos estrangeiros em cada um dos países; (ii) particularidades do ACFI em relação a outros acordos assinados pelas partes no passado; e (iii) uma breve contextualização com os cinco outros acordos do gênero assinados pelo Brasil até dezembro de 2015, para análise de seus possíveis impactos.

Como linguagem geral e estrutura básica, o ACFI enfatiza a facilitação de investimentos recíprocos nas relações econômicas entre as partes e foca no discurso de fortalecimento mútuo da Angola e do Brasil. Mas, para

38 Esses são dados oficiais, sistematizados e publicados pelo Banco Central do Brasil. Para os dados sobre investimento do Brasil em Angola, v. (BACEN s.d.a). Para os dados sobre investimento de Angola no Brasil, v. (BACEN s.d.b).

além do discurso e da forma, o ACFI Angola-Brasil também integra em suas obrigações algumas das demandas internas de cada um dos países quanto ao regime internacional de investimentos. O primeiro ponto a destacar – e que até mesmo distingue o ACFI de Angola com o Brasil de outros assinados pelo Brasil – é sobre a atribuição à legislação nacional do conceito de investimento (artigo 3º). Isso é, particularmente interessante no caso de Angola, que tem alterado o conceito de investimento na legislação doméstica e que, mais do que tudo, excluiu da LIP o princípio de respeito e integral cumprimento dos tratados internacionais.

O ACFI entre Angola e Brasil também retoma os pontos mais sensíveis do regime internacional de investimentos – em especial dos APPIs – para ambos os países: (i) o tema da expropriação e (ii) o sistema de solução de controvérsias investidor-Estado. No que diz respeito à expropriação, é garantido ao estado a possibilidade expropriação, desde que seja utilidade ou interesse público, não seja discriminatória, observe o devido processo legal³⁹ e que, por fim, seja acompanhada por pagamento sem demora de indenização justa, adequada e efetiva, equivalente ao valor de mercado do empreendimento (artigo 9º do ACFI). Diferentemente dos APPIs ratificados por Angola, o ACFI não dispõe sobre o direito do investidor de revisar a legalidade do ato de expropriação ou medida equivalente e o montante da compensação – observa-se que esta disposição também foi integrada ao Paradigma de Investimento de Angola, publicada alguns meses depois da assinatura do ACFI (artigo 5º do Paradigma). Há ainda a previsão, referente à limitação constitucional brasileira, sobre a possibilidade de indenização em títulos (artigo 14.1(v) do ACFI).

Na parte relativa a solução de controvérsias, são três os pontos de destaque. O primeiro deles é sobre a valorização dos mecanismos de prevenção e consulta. O ACFI cria os pontos focais que dão apoio aos investimentos e aos investidores, inclusive para endereçar eventuais problemas quanto ao investimento no país receptor (artigo 5.1 do ACFI). O ponto focal por sua vez também tem o papel de contribuir com o comitê conjunto (artigo 5.4(iii)), o qual se configura como espaço de composição entre os representantes dos estados (artigo 15). Essa estrutura, portanto, também se concilia com a restrição de Angola e Brasil quanto à cláusula investidor-estado. Isso porque garante ao investidor um espaço institucional para dialogar com o estado, mas para o caso de litígio, ao investidor fica resguardado o acesso aos tribunais nacionais

39 Nota-se que a inclusão de cláusula sobre a necessidade de observância do devido processo legal é um requisito recente nos acordos de investimento celebrados por Angola. Na verdade, ela passou a existir no Paradigma de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos, de 2014, e o ACFI com o Brasil é o primeiro tratado a inserir esta exigência.

(artigo 11.7). O terceiro ponto de destaque é, contudo, mais sensível. Trata-se do mecanismo para solução de controvérsias estado-estado. Até abril de 2015, Angola tinha por padrão em seus APPIs a possibilidade de arbitragem⁴⁰, mas em agosto o Paradigma de Investimento estabeleceu a preferência pela Corte Internacional de Justiça (artigo 14.4 do Paradigma). Não se pode dizer que haja uma proibição à arbitragem internacional em Angola, constata-se apenas que a previsão do ACFI destoa daquela do Paradigma⁴¹.

Além dessas questões pontuais, o ACFI também traz algumas preocupações específicas que foram sempre associadas às demandas de países em desenvolvimento, seja em questões temáticas seja no tocante a procedimentos, na regulação do investimento estrangeiro. A agenda temática do ACFI entre Angola e Brasil prevê programas sobre pagamentos e transferências, legislação ambiental e regulamentos técnicos, vistos de entrada no país, formação de recursos humanos e emprego de mão-de-obra local, transferência de tecnologia e cooperação em matéria de legislação setorial e intercâmbios institucionais⁴². As agendas temáticas permitem que as Partes negociem compromissos especiais, em listas adicionais, e outros acordos suplementares como parte do acordo principal, seja para detalhar ou expandir suas relações⁴³. Neste sentido, o ACFI busca promover a simetria além das regras formais, incorporando a ideia de cooperação ao regime internacional de investimentos e, assim, considerando necessidades internas tanto de países importadores quanto exportadores de capital.

40 O mecanismo mais difundido nos APPIs assinados por Angola é o da arbitragem ad hoc, ou a partir das regras da UNCITRAL ou do Regulamento da Câmara de Comércio Internacional. Com exceção dos acordos com Cuba e Reino Unido, os demais preveem alternativamente a possibilidade de recorrer ao Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimento (ICSID, na sigla em inglês), do Banco Mundial. Apesar de Angola não ser membro do ICSID, os APPIs que estabelecem esta cláusula indicam a possibilidade de uso do mecanismo adicional, adotado formalmente pelo Conselho Administrativo em 1978 para administrar procedimentos fora do âmbito da Convenção de Washington de 1965 que estabelece o ICSID. Para acesso ao conteúdo dos acordos, v. referências na nota de rodapé 29.

41 Vale ressaltar que nenhum dos ACFI chegou a definir o procedimento da arbitragem estado-estado. Essa é uma competência atribuída ao Comitê Conjunto (Artigo 4.4(vi) Angola-Brasil). Provavelmente, o procedimento deve ser estabelecido assim que os processos internos para a ratificação dos ACFIs estejam concluídos.

42 Em junho de 2014 Angola e Brasil assinaram um Protocolo sobre Facilitação de Vistos, que foi levado em conta na agenda temática sobre vistos no ACFI, conforme seu Anexo I, subparágrafo 1.2(i).

43 Daniel Godinho, atual Secretário da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e um dos funcionários brasileiros protagonista na formulação e na negociação dos ACFI, explica que a existência dessas agendas temáticas transformam os ACFIs, assim, em acordos dinâmicos que se desenvolvem e se aperfeiçoam em consonância com as relações de investimento entre as Partes. Entrevista Daniel Godinho, 28 de abril de 2015 (em posse dos autores).

Alguns desses compromissos já integravam a LIP da Angola como condicionalidade para a autorização do capital estrangeiro e como obrigações legais do investidor estrangeiro. Um dos pontos mencionados acima é o da capacitação e emprego de mão-de-obra local, conhecido como processo de angolinização da mão-de-obra, com destaque para os quadros de direção e chefia (v. e.g. artigos 24(b) e 51 da Lei nº 14/15 e artigo 10.3 do Paradigma). O ACFI reconhece e dialoga com estas preocupações, ao mesmo tempo em que as expande (Anexo I ao ACFI, Agendas temáticas para cooperação e facilitação).

Outra preocupação desta ordem está na autorização de medidas restritivas às transferências que sejam implementadas com vistas a salvaguardar do equilíbrio do balanço de pagamentos por uma das partes, ou para atender obrigações junto ao Fundo Monetário Internacional (artigos 14.2 e 14.3 do ACFI). Essa salvaguarda já aparecia na legislação brasileira do capital estrangeiro (artigo 28 da Lei nº 4131/62, alterada) e é uma preocupação comuns a Angola e Brasil que passaram historicamente por períodos de desequilíbrio econômico com severas restrições para o livre fluxo de capital.

Além disso, o segundo anexo ao acordo traz um conjunto de padrões e princípios de responsabilidade social corporativa (RSC), dentre os quais se destacam o respeito aos direitos humanos, o fortalecimento dos recursos humanos locais, a adoção de boas práticas de governança corporativa e a abstenção de ingerência na política interna dos países envolvidos. Essa preocupação já aparecia dispersa na regulação interna de Angola e Brasil, até mesmo na LIP Angolana, mas sua estruturação em um AII é inovadora. O Brasil, especificamente, não apresentava uma regulamentação com a linguagem de deveres de empresas estrangeiras nesta área⁴⁴. Angola, por outro lado, a partir de seu histórico de economia planejada, com a definição necessária de deveres para os investidores, já teria elementos em sua legislação local neste sentido. A RSC como parte do texto do ACFI Angola-Brasil conferiu força em um acordo internacional a estes compromissos. Além disso, a RSC é uma disposição que ganhou nuances distintas nos ACFIs assinados pelo Brasil até o momento. Se no ACFI Angola-Brasil há uma apenas previsão genérica da obrigação (artigo 10), detalhada no Anexo, no ACFI Brasil-México e nos posteriores, as obrigações passaram a integrar o corpo principal do acordo. Contudo, a expectativa de “força de lei” se esvai no ACFI Brasil-Colômbia, especificamente quando a RSC foi excluída do mecanismo de solução de controvérsias (artigo 23 ACFI Brasil-Colômbia).

As diferenças entre os ACFI estão aparecendo com o tempo e isso é natural que ocorra, conforme o interesse das partes envolvidas. Mas isso pode

44 Até então havia apenas a coordenação sobre as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, no âmbito do Ministério da Fazenda.

ser uma janela para o desconhecido na estrutura do próprio ACFI Angola-Brasil, considerando a disposição sobre tratamento de nação mais favorecida (artigo 11, incisos 3 e 7). Esse princípio é estendido “à defesa dos direitos de tais investidores”, o que pode levar a eventual alegação de aplicação de tratamento mais favorável garantido em acordo posterior (e.g. no caso de RSC, indicado acima, abre-se margem para este tipo de interpretação).

Também no campo principiológico, vale comentar a aplicação do tratamento nacional, previsto no artigo 11.2 do ACFI Angola-Brasil. A nova LIP Angolana excluiu seu dispositivo de tratamento nacional e, indiretamente, discrimina o investimento nacional do estrangeiro. Esse poderá ser outro ponto de questionamento futuro do ACFI, caso venha a ser ratificado pelas partes, e é talvez o ponto de maior descompasse nessa nova relação jurídica entre Angola e Brasil e seus fluxos de investimentos bilaterais.

Observações finais

Este não é um artigo que nos leve a conclusões finais, mas que permite, a partir da identificação de determinantes históricos da regulamentação sobre investimentos estrangeiros, na Angola e no Brasil, avaliar o movimento de construção conjunta no ACFI e também elementos relevantes para sua implementação futura.

Na qualidade de países em desenvolvimento, é razoável que, para Angola e Brasil, a atração de capital estrangeiro seja um fator importante na promoção de suas políticas de desenvolvimento. Ambos os países evidenciam, pelas suas trajetórias regulatórias, uma conscientização maior – do que aquela nos anos 1990 e início dos 2000 – acerca da viabilidade de seus compromissos no âmbito internacional face às necessidades e ambições de suas políticas públicas.

O ACFI Angola-Brasil não responde a todas as novas demandas apresentadas em cada um dos países – até porque em alguma medida ainda precisa ser regulamentado (e.g. nas previsões de arbitragem para solução de controvérsias) – mas dialoga com grande parte delas. Até onde pudermos observar, as particularidades do ACFI assinado pelo Brasil com Angola, em contraponto com aqueles assinados com outros países, indicam que, para além das demandas do Brasil, à exceção do princípio de tratamento nacional, as principais demandas de Angola quanto ao investimento estrangeiro e ao seu regime estão contempladas no acordo. O que o ACFI Angola-Brasil resguarda como particularidade é o alto grau de delegação de definições à legislação nacional. Isso requer uma atenção especial tanto do investidor privado quanto

de agências governamentais nacionais, no ACFI e para além do ACFI.

No tocante aos movimentos da legislação doméstica de cada um dos países, o que se observa é que Angola tem modificado a sua regulamentação sobre o investimento estrangeiro, aproximadamente, a cada cinco anos, com a revisão de garantias e condicionalidades importantes. O Brasil, por seu turno, tem uma regulamentação dispersa e que está sujeita a alterações em órgãos administrativos do Poder Executivo federal. Essas definições pela legislação doméstica poderão levar a inconsistências com o ACFI, como é o caso da discriminação reconhecida pela LIP Angolana em contraponto com o princípio de trato nacional no ACFI. Portanto, no caso de aprovação do ACFI pelos processos nacionais de internalização de acordos internacionais, será aberta uma nova via necessária de interlocução para esses espaços regulatórios domésticos.

Neste sentido, o próprio acordo ainda conta com pontos relevantes a serem formatados, com destaque para as instituições que administrarão o acordo. Estão previstos para terem seu funcionamento regulamentado o Comitê Conjunto, o Ponto Focal e o próprio mecanismo de solução de controvérsias. Esses serão espaços determinantes para a efetiva implementação do acordo e sua coordenação com outros espaços nacionais. Não menos relevante será a construção da agenda temática, contínua, que dependerá de tais órgãos e sua capacidade de coordenação.

Está, portanto, apenas lançado o ACFI como espaço para efetiva coordenação entre as partes e seus homólogos nacionais, no tocante aos investimentos bilaterais, e para o desenho de instituições e agendas que atendam e respondam aos anseios comuns de desenvolvimento local e relações sinalagmáticas.

REFERÊNCIAS

- Almeida, P. R. 2003. “Os investimentos estrangeiros e a legislação comercial brasileira no século XIX: retrospecto histórico.” *Justiça & História* 3 (5): 73-127.
- Alves, A. G. 2014. “As relações de investimento direto entre o Brasil e os países de seu entorno.” In: *Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro*, Alves, A.G. (org.), 13-169. Brasília: IPEA.
- Angola. Lei nº 13/88, de 16 de julho. *Diário da República*, I Série, n. 29. Último acesso em dezembro de 2015. <http://www.scm.gov.ao>
- Angola. 2003a. Lei nº 11/03, de 13 de maio. Lei de bases do investimento privado. *Diário da República [de Angola]*, 1ª série, n. 37.

- Angola. 2003b. Lei nº 17/03, de 25 de julho. Sobre os incentivos fiscais e aduaneiros ao investimento privado. *Diário da República [de Angola]*, 1ª série, n. 58.
- Angola. 2003c. Conselho de Ministros. Decreto nº 44/03, de 4 de julho. Extingue o Instituto de Investimento Estrangeiro e cria a Agência Nacional para o Investimento Privado, adiante abreviadamente designada por (ANIP), e aprova o seu estatuto. *Diário da República [de Angola]*, 1ª série, n. 52.
- Angola. 2014. Decreto Presidencial nº 122/14, de 4 de junho. Aprova o Paradigma dos Acordos de Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos. *Diário da República [de Angola]*, 1ª série, n. 105.
- BACEN (Banco Central do Brasil). Sem data.a. *Estatísticas econômicas de capitais brasileiros no exterior – 2007 a 2014*. <http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>.
- BACEN (Banco Central do Brasil). Sem data.b. *Estatísticas econômicas de capitais brasileiros no País – censo 2011 a 2014 (anos-base: 2010 a 2013)*. Último acesso em dezembro de 2015. <http://www.bcb.gov.br/?CEN-SOCE>.
- Brasil. 1962. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 27 set., p. 10075, *passim*.
- Brasil. 2000. Parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional [ao Projeto de Decreto Legislativo nº 367 de 1996]. Exposição do Deputado Luiz Gushiken. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 4 mai, p. 21.693.
- Brasil. 2002. Exposição de Motivos nº 401 DSF/ARC/DE-I – MIRE – PEXT EFIN, de 5 de dezembro de 2002. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília.
- Brasil. 2003. Projeto de Decreto Legislativo nº 396 de 2000: substitutivo adotado pela Comissão [de Economia, Indústria e Comércio]. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 12 ago.
- Brasil. 2007. Lei nº 11.638, de 28 de dezembro. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, p. 2.
- Brasil. 2008. Ministério de Relações Exteriores. *O Brasil e os acordos de promoção e proteção de investimentos: uma perspectiva histórica* [apresentação de slides]. [s.l.], set., slides 18-21.

- Brasil. 2010. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 3.844, de 23 de março de 2010. Dispõe sobre o capital estrangeiro no País e seu registro no Banco Central do Brasil, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, artigo 1º.
- Brasil. 2011. Lei nº 12.414, de 9 de junho. Disciplina a formação e consulta a banco de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Brasil. 2013. Lei nº 12.846, de 1º de agosto. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Brasil. 2013. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. “Godinho analisa momento de oportunidades no comércio exterior.” 25 out. Acesso em 14 de janeiro de 2014. <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5¬icia=12762>.
- Brasil. 2015a. Ministério das Relações Exteriores. “Acordo Brasil-Moçambique de Cooperação e Facilitação de Investimentos (Nota à imprensa nº 99).” Maputo, 30 de março. Acesso em 14 de abril de 2015. http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8511:acordo-brasil-mocambique-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-acfi-maputo-30-de-marco-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR.
- Brasil. 2015b. Ministério das Relações Exteriores. “Acordo Brasil-Angola de Cooperação e Facilitação de Investimentos (Nota à imprensa nº 104).” Luanda, 1º de abril. http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8520:acordo-brasil-Angola-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-acfi-luanda-1-de-abril-de-2015&catid=42&Itemid=280&lang=pt
- Camex et al. 2009. Termo de referência: internacionalização de empresas brasileiras. Brasília. Último acesso em dezembro de 2015. http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1260377495.pdf
- Campello, D. e L. Lemos. 2015. “The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation.” *Review of International Political Economy* 22 (5): 1055-1086.
- Caputo, A.C. e H. P. Melo. 2009. “A industrialização brasileira nos anos 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC.” *Estudos Econômicos* 39 (3): 513-38.

- CNI. 2013. “Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013: recomendações de políticas públicas para o Brasil.” Brasília. <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/publicacoes-e-estatisticas/publicacoes/2014/01/1,30986/relatorio-de-investimentos-brasileiros-no-exterior-2013.html>.
- Dias, Bernadete de Figueiredo. 2010. *Investimentos estrangeiros no Brasil e no Direito Internacional*. Curitiba: Juruá.
- Ferreira, M. E. 2002. “Nacionalização e confisco do capital português na indústria transformadora de Angola (1975-1990).” *Análise Social* 162: 47-90.
- Fonseca, R. 2015. “Evidências empíricas na proteção do investimento direto estrangeiro em Angola e o sistema de solução de controvérsias.” Trabalho de conclusão de curso, FGV Direito SP. <http://biblioteca-digital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16723/Versao%20Final%20-%20Trabalho%20de%20Conclus%C3%A3o%20de%20curso%20%E2%80%93%20Rafael%20Chaves%20Fonseca.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Gomes, Catarina Antunes. 2009. “De como o poder se produz: Angola e as suas transições.” Dissertação de doutorado em sociologia, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Gonçalves, Reinaldo. 1999. “A economia política do investimento externo direto no Brasil.” In: *Vinte anos de política econômica*, Magalhaes, J.P., Mineiro, A., Elias, L. A. (org.), 235-258. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Morosini, F. e M. R. Sanchez Badin. 2015. “The Brazilian agreement on cooperation and facilitation of investments: a new formula for international investments agreements?” *Investment Treaty News*, 4 de agosto. <https://www.iisd.org/itn/2015/08/04/the-brazilian-agreement-on-cooperation-and-facilitation-of-investments-acfi-a-new-formula-for-international-investment-agreements/>.
- Nusdeo, A. M. 2007. “A experiência do Decreto n. 57.943 como Acordo de Garantia de Investimentos entre Brasil-EUA.” In: *Regulamentação internacional dos investimentos: algumas lições para o Brasil*, Amaral JR, A., Sanchez, M.R. (org.), 303-21. São Paulo: Aduaneiras.
- Salama, B. M. 2010. “Regulação cambial entre a ilegalidade e a arbitrariedade: o caso da compensação privada de créditos internacionais.” *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais* 13 (50): 157-184.
- Scandiucci Filho, J. G. 2007. “O Brasil e os acordos bilaterais de investimentos.” In: *Regulamentação internacional dos investimentos: algumas lições para o Brasil*, Amaral JR, A., Sanchez, M.R. (org.), 271-301. São Paulo:

Aduaneiras.

Teixeira, Carlos. 2011. “A nova constituição económica de Angola e as oportunidades de negócios e investimentos.” *Comunicação proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 29 de março. Último acesso em dezembro de 2015. <http://www.fduan.ao/uploadfiles/pdfs/Nova-Constituicao-EconomicadeAngola-carlostexeira.pdf>

UNCTAD. 2010. *O quadro jurídico do investimento privado na República de Angola*. New York/Geneva: United Nations.

UNCTAD. 2015. *World Investment Report*. Geneva.

UNCTAD. Sem data. *Statistic*. Último acesso em dezembro de 2015. <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>.

WTO. 2015. WT/TPR/S/321. *Trade policy review – report by the Secretariat*, 18 de Agosto. Par. 2.36, p. 26.

RESUMO

O objetivo deste artigo é contextualizar o cenário regulatório relativo a investimentos estrangeiros, na Angola e no Brasil, contrastando os movimentos divergentes desses dois países na abordagem dos acordos de investimento durante os anos 1990 e início dos 2000, e analisando como os posicionamentos de Brasil e Angola acabaram por se reconciliar com a assinatura do ACFI, no início de 2015.

PALAVRAS-CHAVE:

Investimentos Estrangeiros; Regulação; Angola; Brasil.

Recebido em 28 de junho de 2016.

Aprovado em 27 de julho de 2016.

POLÍTICA EXTERNA E INVESTIMENTOS BRASILEIROS EM ANGOLA¹

Pietro Carlos de Souza Rodrigues²
Sonia Delindro Gonçalves³

Introdução

A passagem da presidência de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva foi, sem dúvida, um ponto de inflexão na orientação da política externa brasileira (Vigevani e Cepaluni 2007). Durante o mandato de Lula (2003 – 2010), o Brasil experimentou um constante aumento do fluxo de investimentos diretos. Neste contexto, multinacionais brasileiras começaram operações e exportações de serviços em países em desenvolvimento. Na África, Angola surge como o principal destino de investimentos brasileiros. Nesse sentido, as conexões entre política externa e internacionalização das empresas são fundamentais para entender o padrão recente das atividades econômicas das empresas brasileiras no país. Este artigo argumenta que as estratégias de internacionalização de empresas brasileiras em Angola estão relacionadas com os movimentos da política externa brasileira. Sugerimos, assim, que mudanças na política externa e incentivos governamentais têm peso significativo no perfil recente de investimentos estrangeiros diretos brasileiros.

Países africanos frequentemente são considerados enquanto portadores de instituições políticas menos seguras para os investimentos estrangeiros diretos (IED) (MIGA/World Bank Group 2013)⁴. Entretanto, muitos países

1 Uma primeira versão deste artigo foi apresentada no seminário da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) 2015.

2 Doutorando no King's College London e na Universidade de São Paulo. Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP). E-mail: pietro.rodrigues@kcl.ac.uk

3 Professora do Departamento de Administração e do Instituto Brasil do King's College London. Mestre e doutora em Economia pela London School of Economics. E-mail: sonia.goncalves@kcl.ac.uk

4 Um dos principais rankings de risco político pode ser encontrado aqui: "Political Risk Index"

da região passaram por processos de democratização a partir da década de 1970, o que resultou em ambientes mais atrativos para a ação empresarial estrangeira (Pandya 2014). Este processo, via de regra, incorporou setores sociais nas instituições políticas, ampliando também o papel das empresas na economia. Apesar do crescimento dos investimentos a partir dos anos 1990 em países como a África do Sul, diversos países não se beneficiaram dos esforços de atração de investimentos, muito em razão das instabilidades políticas históricas da região, para além das dificuldades enfrentadas pelas economias (Collier e Gunning 1999; Asiedu 2002). Portanto, manter boas relações com fontes de capital internacionais passou a ser um aspecto importante de muitos países africanos para promover investimentos em áreas sensíveis para o desenvolvimento das economias.

O Brasil passou, desde a década de 1990, a ver seus investimentos diretos no exterior tornarem-se significativos em comparação com os países desenvolvidos (Motta Veiga e Rios 2014; Fleury, Fleury, e Borini 2013). Os países da América Latina foram, muitas vezes, os seus primeiros destinos, em virtude das proximidades culturais e das características socioeconômicas similares (Fleury, Fleury, e Borini 2013). Nos últimos anos, principalmente a partir do governo Lula (2003 – 2010), empresas brasileiras começaram a incursionar pela África e já se encontram presentes em boa parte dos países da região (Arbix e Caseiro 2011; Vilas-Bôas 2011). Como podemos ver na figura 1, os investimentos brasileiros cresceram sensivelmente desde 2003.

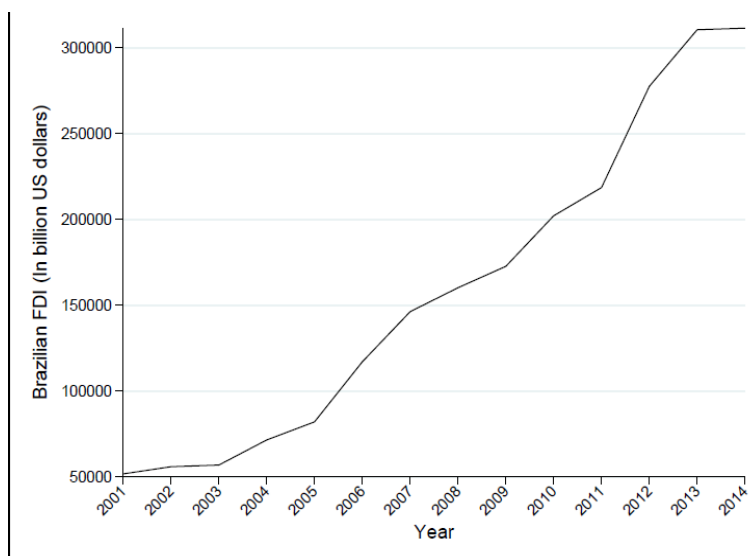
O que faz com que os investimentos brasileiros se direcionem ao Sul? Algumas das sugestões encontradas na literatura aventam a hipótese de que a reorientação na política externa brasileira motivada pelo fim do mundo bipolarizado a partir dos anos 1990, teve como característica distintiva o fortalecimento da cooperação sul-sul (Saraiva 2007; Milani e Carvalho 2013; Souza 2012). Isso poderia também significar a intensificação dos fluxos econômicos. Se a mudança na orientação da política externa brasileira se expressa na busca pela redução de sua dependência com relação a poucos países (principalmente os do Norte) e pela maior autonomia de suas escolhas em matérias internacionais (Vigevani e Cepaluni 2007), ela pode ter efeitos sobre investidores brasileiros.

Como detalham Milani e Carvalho (2013, 13), os primeiros sinais de contraponto ao domínio dos países do Norte tem como marco a Conferência de Bandung, Indonésia, em 1955. De lá para cá, até a criação da Agência Brasileira de Cooperação, muitas iniciativas foram formadas nesse sentido. Essa tendência, foi reanimada nos anos 2000, no mandato do governo Lula,

<https://www.prsgroup.com/category/risk-index>

que buscou ampliar os laços com países do Sul, tanto bilateralmente como em instituições internacionais (Vigevani e Cepaluni 2007, 290). A promoção de investimentos e comércio é um dos principais instrumentos para o fortalecimento de relações bilaterais e, nesse sentido, é plausível aventar que o redirecionamento em termos políticos pode estar relacionado com o padrão de destinos dos investimentos brasileiros assumido recentemente.

Figura 1 - Evolução dos Investimentos Brasileiros Diretos (2001 - 2014)



Fonte: os autores. A partir de dados do Banco Central do Brasil.

Dentre as ações empreendidas pelo governo brasileiro no contexto da Cooperação Sul-Sul, uma das que mais se destaca é a da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)⁵. No discurso oficial, ela se caracterizaria pela horizontalidade da relação entre o país doador e país parceiro, pela preservação da autonomia do país receptor, pela ausência de condicionais e entendida como o importante mecanismo de promoção de desenvolvimento e estreitamento de relações entre países⁶. De acordo com Milhorce (2013),

5 Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Cooperação Técnica Internacional (termo utilizado pela Agência) compreende “a ajuda financeira, o apoio técnico, a formação de recursos humanos, os processos de transferência de tecnologia, a doação de equipamentos e materiais, entre outros mecanismos, foram - e continuam sendo - amplamente utilizados na operacionalização da cooperação” (ABC). Mas, a definição da CID é alvo de controvérsias (Souza 2012).

6 Do site oficial da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) <http://www.abc.gov.br/>

a CID brasileira tem contribuído para o aumento do reconhecimento da confiança de países no hemisfério Sul com relação ao Brasil, especialmente em países da África de Língua Oficial Portuguesa (PALOPS).

Embora justificável a partir da mudança de paradigma da concepção de política exterior nacional, a cooperação brasileira na África tem sido questionada quanto ao insulamento das iniciativas em relação aos interesses privados nacionais (Duarte 2014). Na visão de Souza (2012), a CID concedida por países em desenvolvimento, como o Brasil, é similar ao de países da OCDE⁷. Na visão do autor, “ambas são utilizadas como instrumento político-diplomático e de promoção de interesses econômicos, e não visam exclusivamente ou prioritariamente ao desenvolvimento dos países parceiros ou ‘receptores’” (2012, 91). Olhar semelhante é o proposto por Apolinário Júnior (2014), que demonstra como a cooperação brasileira poderia estar atrelada ao apoio ganho pelo Brasil dentro de instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial.

Importantes recipiendários da cooperação para o desenvolvimento brasileiro na África, os PALOPS são também alguns dos destinos mais frequentes dos investimentos de empresas brasileiras na África. A política externa que privilegia o Sul, neste aspecto, é um *drive* importante da expansão das multinacionais brasileiras em direção ao continente. Ao comparar as práticas de cooperação internacional de Brasil, Índia e China, André de Mello e Souza (2012), destaca que as motivações da cooperação sul-sul são similares às oferecidas por países da OCDE, isto é, pode ser compreendida como um instrumento político-diplomático e, ao mesmo tempo, de promoção de interesses econômicos (p.91).

Ao passo em que está em curso a diversificação de destinos das empresas brasileiras, são necessárias novas explicações sobre os determinantes locais e perfil estratégico da internacionalização. Trabalhamos com a hipótese de que a relação entre variáveis políticas e os investimentos externos é crucial para o entendimento do papel da política sobre as decisões empresariais e sobre as escolhas em termos de incentivos para a internacionalização das empresas brasileiras. Dentre as possíveis novas interpretações destacam-se o tipo de relação que o Brasil estabelece com outros países, o apoio do governo brasileiro, acordos de cooperação e aspectos político-institucionais dos países de destino. Deste modo, os acordos internacionais estabelecidos pelo Brasil, o ambiente institucional dos países receptores e a proximidade política (e ideológica) entre estes e o governo brasileiro podem incentivar ações empresariais.

7 Esta visão é compartilhada por Milani (2012).

A dimensão política influencia os investimentos estrangeiros na medida em que a proximidade entre Estados pode afetar o comportamento dos investidores ao facilitar as interações entre agentes econômicos e, assim, diminuir as assimetrias de informações, reduzir os riscos de expropriação e favorecer investimentos (Gupta e Yu 2007)⁸. No caso dos investimentos norte-americanos no exterior, há evidências de que a proximidade política dos países receptores com os EUA reduz as assimetrias e custos de informação das empresas e, conseqüentemente, as barreiras de entrada (2007, 5)⁹. De modo similar, a proximidade política também pode reduzir riscos de expropriação. Ao avaliar os investimentos chineses, Duanmu (2014) argumenta que a magnitude do risco ao qual estão submetidas essas empresas está associada a força das relações políticas entre o governo chinês e os países receptores. Esses mecanismos explicativos também podem ser indicativos dos investimentos brasileiros em Angola.

A política externa é um importante indutor dos investimentos brasileiros na África. Com o crescente volume de IED nos últimos anos e com a ampliação de ajuda estatal dedicada a eles, o problema ganhou relevância (Caseiro e Masiero 2014). Este artigo busca lidar com esta questão endereçando informações que contribuem para essa compreensão de que interesses geopolíticos da estratégia de política externa brasileira podem estar vinculados a interesses econômicos. O caso de Angola é ilustrativo, neste sentido, da intrincada relação entre cooperação internacional para o desenvolvimento, políticas de internacionalização de empresas e interesses ideológicos de uma política externa autonomista. Neste artigo, vamos examinar algumas das principais abordagens para o papel da dimensão política para processos de internacionalização de negócios e analisar sugestões de literatura sobre as mudanças na política externa brasileira e seus possíveis efeitos econômicos. A última etapa deste artigo será dedicada a expor alguns dos dados que sustentam nosso argumento.

As relações entre Brasil e Angola

Depois de um longo período de relações de baixa intensidade, a interação com os países da África lusófona tornou-se mais frequente. A criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), é um exemplo importante

8 Os autores fazem uma ampla sistematização da literatura que vincula a influência das relações políticas sobre os fluxos econômicos, como os investimentos.

9 A redução das assimetrias de informação pode também facilitar processos de fusão e aquisição, na medida em que favorece articulações entre atores estrangeiros e domésticos.

da evolução das relações (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003). No entanto, as circunstâncias e a intensidade das relações entre o Brasil e países africanos apenas mudaram a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010). Como apontado por Visentini e Silva (2010), a passagem do governo de Fernando Henrique Cardoso para Lula representa um novo capítulo em termos de importância dos países em desenvolvimento para a política externa brasileira.

Países africanos representam possíveis alianças estratégicas para as aspirações brasileiras em arenas multilaterais assim como oportunidades de mercado (Visentini e Silva 2010). Estas características favoráveis começaram a ser melhor exploradas apenas durante o governo Lula. Inclusive, muitos consideram seu envolvimento pessoal no estreitamento dos laços com esses países (Visentini 2014; Oliveira 2015). Durante seu governo, Lula visitou oficialmente Angola três vezes (2003, 2007 e 2010)¹⁰, assinou 45 acordos bilaterais com o país¹¹ e se posicionou como um interlocutor ativo entre a América do Sul e Países Africanos (por seu papel no Fórum IBAS e Cúpula América do Sul-África, por exemplo)

De acordo com Barbosa et al. (2009), economia e política são necessários para compreender a política externa brasileira na África. Conforme relatado pelos autores, as oportunidades para as exportações e internacionalização de empresas brasileiras influenciaram a disposição do Brasil para a cooperação no continente. No entanto, apontam os autores, esse fato não é condição suficiente para dizer que o país exerce um papel de potência emergente na área. Há ainda uma certa dependência regional em relação a China e os EUA em particular, que coloca o Brasil em uma posição frágil para exercer interesses geoestratégicos na região.

Uma compreensão ligeiramente diferente sobre a presença brasileira na África é discutida por White (2010). Para o autor, a abordagem brasileira para o continente é relativamente bem sucedida porque se baseia em três importantes fatores. Combinando os [1] interesses econômicos através da internacionalização de suas empresas com [2] visitas presidenciais, parcerias estratégicas (por exemplo, IBSA) e [3] projetos de cooperação, o Brasil conseguiu aumentar sua influência como potência emergente na África. No entanto, aponta o autor, sua posição ainda é relativamente frágil em comparação com a Índia e a China. O que diferencia a política externa brasileira da indiana e chinesa é a pluralidade de atores - agências, empresas e ações governamen-

10 Ter escolhido visitar o país em seu primeiro ano de governo é indicativo da importância estratégica que Angola tem agora para o governo.

11 Os dados podem ser encontrados na base de dados do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<http://dai-mre.serpro.gov.br/>)

tais – envolvidos nas relações bilaterais. Mais do que a presença de fato, estas características melhoram o *soft power* brasileiro no continente e asseguram a boa imagem do País. As consequências dessas características podem ser aferidas pelo apoio frequente de países africanos às posições brasileiras em fóruns multilaterais (White 2010).

Entre os países africanos, Angola tem um papel de destaque na política externa brasileira. Em 1975, após os movimentos de emancipação, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola. No ponto de vista de Lima (2005), o reconhecimento do primeiro governo independente de Angola durante o governo militar é um marco da diplomacia autônoma e ativa brasileira no continente africano (Lima 2005, 28). Estas relações, no entanto, só vão se fortalecer a partir dos anos 90, com a visita de Fernando Henrique Cardoso à região e o consecutivo adensamento das relações comerciais do Brasil e das negociações do MERCOSUL com a SADC¹². Durante o governo de FHC, o envio de missões tropas é considerado por Vigevani et al. como um passo para a retomada do interesse de empresas brasileiras pelo país (Vigevani, Oliveira, e Cintra 2003, 55).

Porta de entrada do Brasil no continente africano, Angola tem experienciado taxas de crescimento econômico elevadas na última década¹³. Com uma média de crescimento de 10% a.a. entre 2001 e 2013¹⁴, a renda per capita angolana alcançou US\$5.170 mil, em 2013 (frente a US\$7.604 mil, que é a média dos países em desenvolvimento de renda média alta - *Upper Middle Income Countries* na definição do Banco Mundial). A quinta maior economia africana tem recebido atenção por parte de empresas brasileiras em virtude de oportunidades de negócios em áreas críticas para o país, como o petróleo, que representa 46% de seu PIB e 96% de suas exportações (Banco Mundial 2013), mineração, agricultura e infraestrutura (Iglesias e Costa 2011). Com essas características, Angola recebe investimentos brasileiros de empresas do setor petrolífero e de construção desde o final dos anos 1970 (Iglesias e Costa 2011)¹⁵, e tornou-se, em tempos recentes, um dos principais receptores de

12 Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral. Integrado por África do Sul, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe.

13 A economia angolana apresentou crescimento da ordem de 18% em 2006, 23% em 2007 e 14% em 2008. Após a crise de 2008, que afetou os preços do petróleo e a ida de IED para o País, a economia se desaqueceu. Entretanto, voltou a ganhar fôlego em 2011 (4%) e em 2013 já apresentou um crescimento da ordem de 7%.

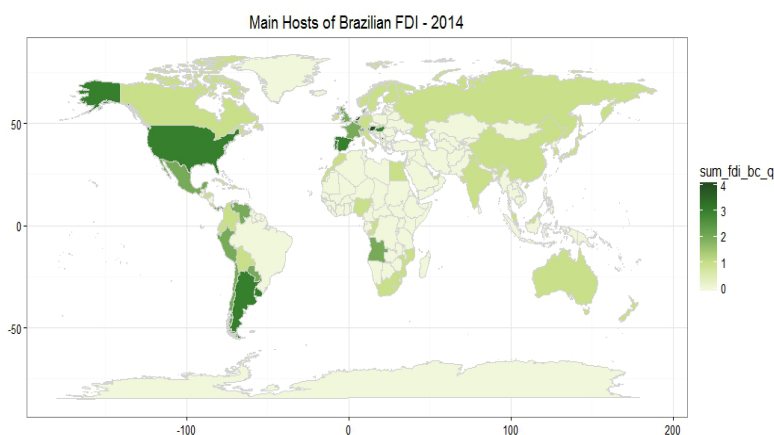
14 Dados retirados a partir de levantamentos do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

15 A Petrobrás se instala no país em 1979. A Odebrecht começa suas atividades em Angola em 1984.

investimentos brasileiros no continente (US\$1,3 bi em 2013).

A atratividade estratégica da economia angolana para as empresas brasileiras também se refletiu em oportunidades para as exportações. De 2001 a 2014 as exportações¹⁶ para o país africano cresceram mais de 8 vezes e isto fez com que o país se tornasse o segundo maior parceiro comercial brasileiro na África Subsaariana (Ministério das Relações Exteriores 2013). Para Angola, o Brasil está entre os três países de maior importância e influência (Iglesias e Costa 2011, 16)¹⁷.

Figura 2 - Cartograma da distribuição dos Investimentos Brasileiros no Mundo - 2014



Fonte: os autores. Com base em dados do Banco Central do Brasil. Verde Claro (pouco ou nenhum investimento – verde escuro (auto volume de estoque de investimento)

O modelo de comércio brasileiro em Angola tem como um de seus fundamentos a concessão de créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o financiamento de exportações de bens e serviços para obras de infraestrutura, com garantias recebíveis de petróleo. De acordo com Vilas-Bôas (2014), Angola não é o único país a receber este tipo de financiamento, mas é o único país a ter uma conta especial (a conta petróleo)¹⁸. O financiamento de exportações de bens e serviços de infraestrut-

¹⁶ O que representou, em 2014, a quantia de US\$1,2 bi (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior 2015).

¹⁷ A título de exemplo, a construtora brasileira Norberto Odebrecht é a maior empregadora privada do país (Vieitas e Aboim 2012).

¹⁸ Uma reportagem especial sobre a questão pode ser vista no Valor Econômico (02/05/2012). Acesso em 20 de maio de 2016. <http://www.valor.com.br/brasil/2640008/brasil-quer-replic>

tura do BNDES para Angola tem beneficiado, pelo menos desde 2007, algumas das empresas campeãs nacionais do ramo de construção, como as construtoras brasileiras Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez. Ao passo em que se consolida a participação de empresas brasileiras na região, é interessante, como sugere Vilas-Bôas (2014), que os principais contratantes dos financiamentos das empresas de engenharia são governos. Desse modo, as empresas de construção em Angola, por razão da existência da conta petróleo, têm sido beneficiadas diretamente pelas relações entre o governo do país e o governo brasileiro.

Aspectos políticos dos Investimentos brasileiros em países em desenvolvimento

O investimento estrangeiro, no geral, e a internacionalização de empresas, em particular, são objetos de estudo de diversas áreas das ciências humanas e constituem até mesmo a base de uma área do saber, os chamados negócios internacionais¹⁹. Embora a área de negócios internacionais não tenha exclusividade sobre os temas, o campo é referência comum para a maior parte dos pesquisadores. É a partir do debate travado nessa esfera que são formuladas as principais teorias explicativas sobre as trajetórias, estratégias, causas e efeitos da internacionalização.

O modo mais usual de compreensão da internacionalização das empresas brasileiras é entendê-la como uma etapa posterior às exportações. Em situações nas quais determinados mercados têm peso elevado nas exportações da empresa, nada mais natural do que abrir subsidiárias, escritórios de representação e/ou assistência técnica: são os primeiros passos para a internacionalização (CNI 2013, 45). Também outras explicações são frequentemente apontadas como razões para a internacionalização de empresas brasileiras, tais como a diversificação das estratégias e a minimização de riscos quanto ao ciclo econômico do Brasil (Hiratuka e Sarti 2011), o acesso a novas tecnologias (Arbix, Salerno, e Negri 2005), a redução de custos e aprendizado para enfrentar a concorrência internacional (Cyrino e Tanure 2009), a melhora do ambiente macro e microeconômico doméstico (Casanova e Kassum 2013) e os incentivos e financiamentos do país de destino (Caseiro 2013).

Tão logo começaram a proliferar exemplos de internacionalização de

ar-com-outros-paises-da-africa-modelo-de-comercio-com-angola

19 A área mantém um debate amplo sobre os temas e conta com pesquisadores de campos como a administração, economia, ciência política, relações internacionais, sociologia, antropologia e psicologia.

empresas oriundas de países em desenvolvimento, as principais abordagens explicativas dos determinantes de sua internacionalização passaram a ser questionadas quanto a sua adequação para a compreensão dos contextos de mercados emergentes (Cuervo-Cazurra 2012; Cuervo-Cazurra e Ramamurti 2014). Apesar de muito disseminadas, essas explicações são alvo de controvérsias principalmente quanto às motivações e destinos do IBD. Os autores que trabalham com o modelo de Uppsala, no qual os investimentos brasileiros no exterior são vistos como resultado de estratégias graduais, começaram a ser questionados muito em razão do perfil que os investimentos brasileiros assumiram a partir de 2004 (Arbix e Caseiro 2011; Casanova e Kassum 2013)²⁰. No entendimento de Arbix e Caseiro (2012), recentemente tanto as estratégias das firmas quanto o suporte político institucional brasileiro alteraram as disposições de expansão das multinacionais brasileiras. Dentre as explicações dos autores, destaca-se o apoio estatal para a criação de grandes grupos de negócios com presença no mercado globalizado.

As novas abordagens destacam estratégias de inserção internacional inovadoras dessas empresas (Mathews 2006), as habilidades desenvolvidas para lidar com ambientes institucionais com incertezas (Guillén e García-Cañal 2009), as vantagens comparativas derivadas do contexto do país de origem (Rugman e Verbeke 2004; Fleury, Fleury, e Borini 2013) e estratégias de adaptação e que valorizam vantagens específicas e reduzem os riscos de serem estrangeiras (Ramamurti e Singh 2009). O olhar sobre o contexto de origem das multinacionais de emergentes trouxe relevância para o papel das instituições nas decisões empresariais (Kostova e Zaheer 1999; Kostova e Roth 2002). Esta e as demais perspectivas citadas têm sido incorporadas aos estudos de internacionalização, embora ainda muito detidos aos incentivos e relações entre empresas e as burocracias dos países de origem e receptores dos investimentos.

A literatura brasileira de Relações Internacionais tem dado cada vez mais atenção ao papel desempenhado pelas transnacionais brasileiras na inserção internacional do Brasil (Sennes e Mendes 2009; Jank e Tachinardi 2007)²¹. Em muitas ocasiões, as articulações público-empresariais empreendidas pelo governo brasileiro visam aumentar sua presença internacional por

20 Para esses pesquisadores, as empresas primeiro se instalam em países vizinhos (América Latina) e depois seguem para regiões mais afastadas (Fleury, Fleury e Borini 2013; Parente et al. 2013). Estas explicações se baseiam, via de regra, no argumento de que a proximidade cultural e geográfica reduz os riscos dos investimentos das empresas.

21 São vários os exemplos encontrados na literatura. Ver: (Iglesias 2011; Alves 2011; Menezes 2012; Vianna 2010; Caseiro e Masiero 2014; Alem e Cavalcanti 2005; Vasconcellos 2014; Campiello e Pesavento 2013; Carvalho 2012).

meio da expansão das atividades produtivas de empresas brasileiras no exterior.

Os incentivos públicos à internacionalização estão, muitas vezes, atrelados a programas de cooperação para o desenvolvimento internacional em regiões nas quais o país busca aumentar sua influência²². A internacionalização de empresas como a Embrapa, a Fiocruz, a Sabesp, entre outras, é fortemente estimulada por meio de incentivos gerados a partir de programas da Agência Brasileira de Cooperação²³ (Barbosa 2012). Em geral, estes programas buscam replicar a expertise nacional em projetos nas áreas de saneamento, desenvolvimento agrícola e habitação – conhecimento do qual muitos países em desenvolvimento podem se beneficiar, aproveitando-se das experiências adquiridas por estas empresas no Brasil.

Nos temas de integração regional, a internacionalização das empresas brasileiras é frequentemente incentivada pelo governo com o intuito de fortalecer sua presença regional a partir de projetos de grande porte. Empresas privadas da área de infraestrutura, como importantes construtoras brasileiras – Odebrecht, Camargo Correa, Andrade e Gutierrez e Queiroz Galvão, para citar as mais conhecidas – são importantes agentes em projetos relacionados a obras regionais de energia, infraestrutura, logística e transporte (Vilas-Bôas 2011; Luxemburg 2009; Couto 2008; Vasconcellos 2014; Castro 2012). Outras empresas nacionais fazem parte do grupo beneficiado pelo governo brasileiro nestas áreas, como são exemplos a Petrobrás e a Vale do Rio Doce.

Também em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, de maior intensidade tecnológica, as ações do governo brasileiro têm cumprido papel relevante na internacionalização de empresas brasileiras (Arbix, Salerno, e Negri 2005). Aquelas com alto grau de especialização tecnológica e potencial de inovação como a Embraer, a Marcopolo, Weg e Braskem²⁴ são amparadas por instituições governamentais que visam a obtenção de conhecimento e tecnologia no exterior, ao mesmo tempo em que garantem a inserção competitiva do Brasil em setores de ponta. A presença internacional destas empresas assegura ao governo a participação brasileira em mercados globais

22 Ver (Guimarães 2001; Sennes e Mendes 2009)

23 Exemplo é o programa Pro-Savana, no qual o governo brasileiro (por meio da Agência Brasileira de Cooperação em parceria da Embrapa) busca desenvolver, em áreas de savana no continente africano, frentes de desenvolvimento agroindustrial similares ao sucesso da adaptação de culturas do cerrado brasileiro (que possui condições próximas às savanas africanas). As potencialidades deste programa, além das externalidades para algumas economias africanas, podem resultar em oportunidades de investimentos para os empresários do agronegócio brasileiro. Ver: <http://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/Mocambique.pdf>.

24 Estudos de caso sobre a trajetória de internacionalização destas empresas podem ser vistos em (Parente et al. 2013)

estratégicos, como as áreas de segurança e defesa, transporte, energia, entre outros.

Conforme apontado, o Brasil tem fomentado instituições para a promoção do comércio e investimentos brasileiros no exterior, como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que cumprem papéis essenciais no apoio à internacionalização de empresas brasileiras²⁵.

É do interesse do empresariado que o governo brasileiro celebre acordos em busca de oportunidades de investimentos e de compromissos credíveis sobre os investimentos realizados no exterior, com especial atenção ao seu papel em países em desenvolvimento e de economia centralizada. Do ponto de vista das empresas, tal interesse pode derivar, para além das garantias dos direitos sobre os investimentos, das vantagens criadas pela presença governamental brasileira. A obtenção de permissões e acesso ao conhecimento, tecnologias e ativos estratégicos pode ser facilitada às empresas brasileiras que já atuam no exterior, a depender do tipo de presença que o governo brasileiro estabelece com o país hospedeiro do investimento. Particularmente, acordos de desenvolvimento tecnológico e cooperação técnica podem favorecer as atividades das empresas brasileiras, aumentando sua competitividade ou significando oportunidades privilegiadas de negócios.

Política Externa Brasileira e Investimentos em Angola

Entendidas como riscos políticos para os investimentos, as possibilidades de ações discricionárias dos países estão ligadas às características do ambiente político-institucional dos países que recebem investimentos. Tais práticas e decisões podem se dar em função de compreensões difusas sobre os impactos dos investimentos estrangeiros (Jensen e Lindstädt 2013), e podem estar relacionadas à indicadores de qualidade institucional (Buchanan, Le, e Rishi 2012). Os riscos políticos, de acordo com Hennisz (2000), impactam tanto a decisão de ida ao estrangeiro quanto ao modo de entrada das empresas em um país, e “é função não apenas da estrutura do ambiente institucional mas também das características da transação do investimento” (p.335). Em

25 O “Relatório dos Investimentos Brasileiros no Exterior 2013”, organizado pela CNI prescreve algumas atribuições desejáveis de serem adotadas pelo governo brasileiro com vistas a fomentar a internacionalização de empresas. Entre as recomendações estão a) a coordenação de iniciativas de promoção de investimentos (diplomacia econômica); b) a defesa dos interesses das empresas brasileiras junto aos países de destino dos investimentos, principalmente em países em desenvolvimento e c) a negociação de acordos de promoção e proteção dos investimentos (APPs), de modo a mitigar riscos políticos (CNI 2013, 12).

ambientes institucionais de alto grau de incerteza, como o caso de Angola, conexões políticas e acordos internacionais entre governos podem ter função importante na redução de riscos políticos (Büthe e Milner 2012; Guerin e Manzocchi 2009; Jensen 2008)²⁶. Instituições domésticas são importantes para a atração de IED (Jensen 2003) e inconsistências na atração de investimentos podem ocorrer devido à falta de garantias dos investidores de que os governos não empreenderão medidas que os afetem negativamente (Büthe e Milner 2012, 35), como são exemplos a nacionalização forçada de empresas, a taxação de remessas de lucro, a corrupção, entre outros (Busse e Hefeker 2007; Xu e Shenkar 2002)²⁷. Além de afetar as decisões de IED a partir da alteração de custos variáveis, a afinidade de orientação ideológica dos governos receptores e de origem das empresas pode, de acordo com Schneider e Frey (1985), incentivar o fluxo de investimentos entre os países na medida em que facilita a abertura de canais de comunicação, promove a cooperação entre as partes e reduz assimetrias de informação²⁸.

São muitas as sugestões encontradas na literatura sobre a maneira como as escolhas políticas dos países afetam a disposição de investimento e comércio das empresas nacionais. Ao observarmos o comportamento de algumas empresas brasileiras na África, esta relação parece ser ainda mais evidente. Com base em uma série de dados descritivos sobre os investimentos, comércio, projetos de cooperação e auxílios do BNDES à operações de empresas em Angola, corrobora-se com os argumentos aventados na literatura dos ganhos econômicos incentivados pelos incentivos do governo e pelas ações da política externa brasileira, ora chamada de Cooperação Sul-Sul²⁹.

Segundo levantamento da Fundação Dom Cabral (2014), 12 das 100 empresas brasileiras mais transnacionalizadas operam em Angola. Dentre as empresas brasileiras que operam no país, figuram ao menos 7 construtoras, passíveis de receber benefícios de financiamento governamentais indiretos. O BNDES, que conta com uma linha especial de crédito para a compra de

26 De acordo com Büthe e Milner (2012), quanto mais democrático é um país, maior é o efeito de acordos preferenciais e de livre comércio sobre nível de investimentos no país. Explicação similar é a de Tuman e Emmert (2004), para os quais as firmas que buscam expandir seus mercados podem ser atraídas a um país quando este participa de acordos regionais de livre comércio ou uniões aduaneiras.

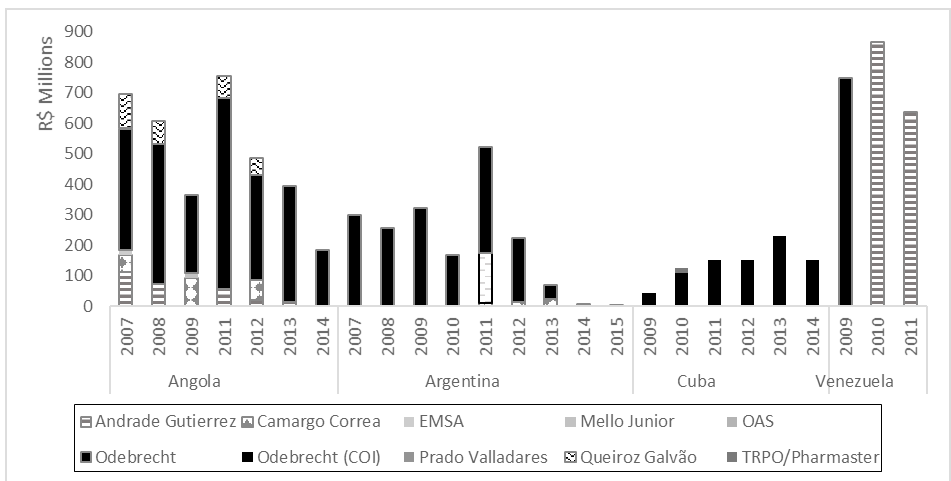
27 Alguns tipos de riscos político-institucionais foram melhor detalhados por Henisz (2000).

28 No caso brasileiro, como interpretam Vigevani e Cepaluni (2007), a “experiência do governo Lula da Silva sugere significativo peso das ideias, temperadas pelos constrangimentos das realidades internacionais – políticas, econômicas e estratégicas.” (p. 276).

29 Assume-se aqui o pressuposto de que os financiamentos do BNDES são indicativos de proximidade política do governo brasileiro com o país de destino das exportações de bens e serviços.

serviços de empresas brasileiras por clientes estrangeiros, beneficiou algumas das empresas mais importantes do setor de construção. Os dados de financiamento do banco às exportações de empresas de bens e serviços de engenharia demonstram que, no período de 2007 a 2014, Angola foi o país que mais recebeu pela modalidade. Dentre as empresas beneficiadas, destacam-se Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e, principalmente, a Odebrecht, presente no país desde a década de 1980.

Figura 3 - Desembolso do BNDES por firma, ano e país



Fonte: os autores. Baseados em dados do BNDES (2015).

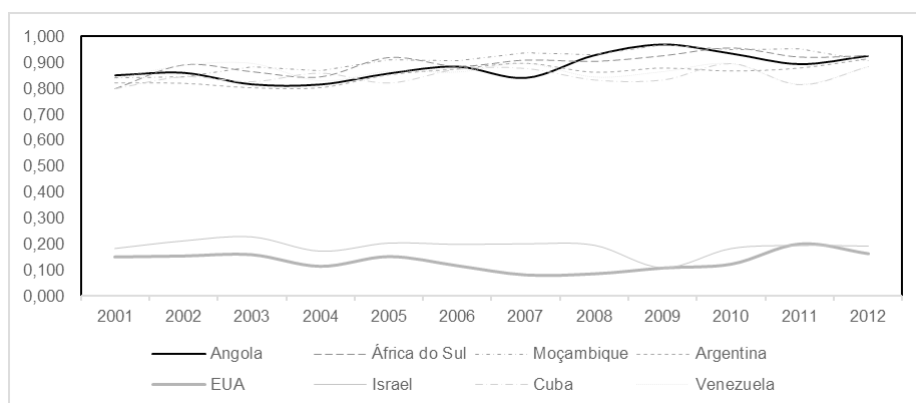
A lista dos principais países que compõem os destinos preferenciais dos benefícios do BNDES não é sintomática do papel das afinidades políticas e ideológicas entre o governo brasileiro e os países parceiros. Uma das maneiras de se verificar esta conexão é averiguando o alinhamento em temas internacionais destas economias com relação ao Brasil. Dentre os trabalhos que buscam encontrar similaridades e proximidades entre os países a partir das posições tomadas em organismos internacionais, destaca-se os que olham para o padrão de votação dos representantes na Assembleia Geral das Nações Unidas (Voeten 2000; Gartzke 2000).

Por ser de amplo escopo, o alinhamento a partir das votações na AGNU é frequentemente considerado um bom indicador de afinidade entre os países³⁰. Exemplos na literatura de política externa brasileira são relevantes.

30 Esses dados, foram sistematizados e disponibilizados ao público por Erik Voeten, e estão disponíveis em Harvard Dataverse Network (<https://thedata.harvard.edu/dvn/>).

Amorim Neto (Amorim Neto 2011) avalia o peso relativo de variáveis políticas domésticas e sistêmicas na determinação da política externa brasileira. Particularmente, é do interesse do autor demonstrar como a convergência das votações entre o Brasil e os Estados Unidos na Assembleia Geral das Nações Unidas é um bom indicativo das alterações da orientação da Política Externa brasileira ao longo do tempo. De maneira semelhante, Malamud (2011) avalia em que medida o Brasil pode ser compreendido como um líder regional a partir da semelhança de votos do país com outros países da região. Ramanzini e Ribeiro (2013) comparam convergência entre Brasil e China com alguns dos principais parceiros estratégicos de ambos os países. Os achados dos autores fortalecem as hipóteses de que o alinhamento político entre o Brasil e a China é seguido pelo aumento das relações de comércio e investimentos entre os países.

Figura 4: Convergência de votos na Assembleia Geral das Nações Unidas (2001 - 2012)

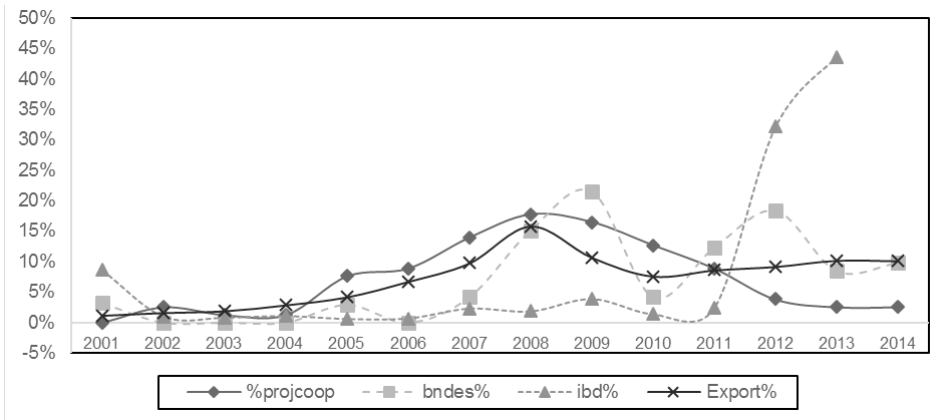


Fonte: os autores. Dados de Bailey, Strezhnev e Voeten (2015).

Como é possível observar na figura acima, Angola teve um comportamento altamente alinhado com o Brasil no que se refere ao padrão de votações do país na AGNU no período de 2001 a 2012, alinhamento este parecido com o de outros países que também são destinos comuns dos incentivos às exportações do BNDES, nomeadamente, Argentina, Cuba e Venezuela. Ao nos determos mais detalhadamente à variação da convergência na AGNU entre Angola e Brasil, percebemos que no período entre 2006 e 2011 o alinhamento esteve em seu período de auge. Coincidentemente, como podemos observar na figura abaixo, este também foi o período de crescimento [1] do número de projetos de cooperação entre Brasil e Angola, [2] de maior volume de desem-

bolso do BNDES para empresas brasileiras, [3] maior volume de exportações brasileiras para o país. Também, o período compreende três viagens oficiais realizadas por Lula ao país (2003, 2007 e 2010).

Figura 5 - Número de Projetos de Cooperação, Desembolso do BNDES, IBD e Exportações para Angola (2001 - 2014)



Fonte: os autores. Com base em dados do Aid Data 3.0, BNDES, Banco Central do Brasil e MDIC.

Testes estatísticos preliminares sugerem uma relação positiva entre as variáveis - relação que é ainda maior quando se consideram de modo defasado as variáveis de investimento e comércio. Os resultados não foram trazidos à análise pela ausência de dados mais robustos capazes de permitir sugestões mais elaboradas de causalidade. No entanto, um teste simples correlação aponta os valores de 0,67 entre cooperação (projcoop) e votos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), 0,87 entre as exportações e cooperação e de 0,80 entre os votos na Assembleia Geral da ONU e ao financiamento das exportações fornecidos pelo BNDES. Embora evitamos trazer teorias mais elaboradas sobre os efeitos da cooperação brasileira sobre o fluxo de investimentos brasileiros em Angola, é plausível argumentar que a atividade econômica brasileira em Angola, parcialmente captada pelos investimentos e pelas exportações, está relacionada com eventos políticos envolvendo os dois países. No caso das exportações, existe uma clara relação entre o aumento das atividades de política externa do Brasil (visitas oficiais, votos na AGNU e projetos de cooperação) e o aumento das exportações.

Embora esta relação não seja clara no caso dos investimentos, é razoável interpretar que as empresas brasileiras em Angola se beneficiam das

ações da política externa brasileira, especialmente grandes grupos de engenharia. Se considerarmos as exportações de serviços como um sinal de atividade direta de empresas em Angola, parece-nos claro que o estímulo fornecido pelo BNDES funciona como um mecanismo fundamental de ligação entre o governo brasileiro e o cliente receptor, que principalmente é, neste caso, o governo angolano. As empresas, beneficiárias finais desta relação, reforçam por sua vez a presença brasileira no País. A causalidade não é clara, mas estas evidências parecem nos mostrar que há uma complementaridade entre os interesses governamentais e privados por detrás das relações bilaterais entre Brasil e Angola nos últimos anos.

Considerações Finais

Ao tratar dos investimentos brasileiros na África, Souza (2012) sugere que a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem contribuído para o financiamento da importação de bens e serviços do país, sobretudo pelo BNDES. Os dados aqui dispostos vão de encontro com os apontamentos do autor e destacam que entre 2001 e 2014, empresas brasileiras se beneficiaram do alinhamento político brasileiro com relação a Angola. O comportamento de Angola e Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas e o número de projetos de cooperação firmados entre os países, permitem o argumento dos benefícios econômicos das empresas brasileiras associados ao alinhamento político internacional.

A busca da autonomia como objetivo precípua da orientação da política externa brasileira - na qual as políticas se orientam em torno da Cooperação Sul-Sul em contraposição ao parâmetro hegemônico da Cooperação Norte-Sul - pode induzir o comportamento externo das empresas brasileiras. O entrelaçamento entre a política externa e estratégias de internacionalização de empresas brasileiras pode ser visto como um importante fator para a operação das empresas brasileiras em países em desenvolvimento, e em Angola em particular.

REFERÊNCIAS

- Alem, Ana Claudia, e Carlos Eduardo Cavalcanti. 2005. "O BNDES E O Apoio À Internacionalização Das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões." *Revista Do BNDES* 12 (24): 43-76.
- Alves, Rodrigo Maschion. 2011. "O Investimento Externo Direto Brasileiro : A América Do Sul Enquanto Destino Estratégico." *Meridiano* 47 12

(127): 25–35.

Amorim Neto, Octavio. 2011. *De Dutra a Lula: A Condução E Os Determinantes Da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Apolinário Júnior, Laerte. 2014. “Formação de Coalizões Dentro Das Instituições Financeiras Internacionais: O Caso Do Brasil No FMI E Banco Mundial.” Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo.

Arbix, Glauco, e Luiz Caseiro. 2011. “Destination and Strategy of Brazilian Multinationals.” *Economics, Management and Financial Markets* 6 (1): 1–35.

Arbix, Glauco, e Luiz Caseiro. 2012. “Determinants of the Recent Internationalization of Brazilian Companies.” In *Third Copenhagen Conference on Emerging Multinationals: Outward Investment from Emerging Economies*, 25–26. Copenhagen.

Arbix, Glauco, Mario Sergio Salerno, e João Alberto De Negri. 2005. “O Impacto Da Internacionalização Com Foco Na Inovação Tecnológica Sobre as Exportações Das Firms Brasileiras.” *Dados* 48 (1): 395–442.

Asiedu, Elizabeth. 2002. “On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries : Is Africa Different?” 30 (1): 107–19. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X01001000>.

Bailey, M, Anton Strezhnev, e Erik Voeten. 2015. “Estimating Dynamic Ddate Preferences from United Nations Voting Data.” *Available at SSRN* 2330913. doi:10.1177/0022002715595700.

Banco Mundial. 2013. “Angola Economic Update.” *Angola Economic Update*. Luanda.

Barbosa, Alexandre de Freitas, Thais Narciso, e Marina Biancalana. 2009. “Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent?” *Politikon* 36 (924317474): 59–86. doi:10.1080/02589340903155401.

Barbosa, Pedro Henrique Batista. 2012. “O Viés Instrumental Da Cooperação Técnica.” *Tempo Do Mundo* 4 (1): 121–53.

Buchanan, Bonnie G., Quan V. Le, e Meenakshi Rishi. 2012. “Foreign Direct Investment and Institutional Quality: Some Empirical Evidence.” *International Review of Financial Analysis* 21 (24). Elsevier Inc.: 81–89. doi:10.1016/j.irfa.2011.10.001.

Busse, Matthias, e Carsten Hefeker. 2007. “Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment.” *European Journal of Political Economy* 23 (2): 397–415. doi:10.1016/j.ejpoleco.2006.02.003.

Büthe, Tim, e Helen V Milner. 2012. “The Interaction of International and Domestic Institutions: Preferential Trade Agreements, Democracy,

- and Foreign Direct Investment.” New Orleans.
- Campielo, Renata de Siqueira, e Fábio Pesavento. 2013. “A Política Externa Brasileira E O BNDES : Uma Análise Da Atuação Internacional Do BNDES Durante O Governo Lula (2003-2010).” In *2º Seminário de Iniciação Científica ESPM*, 1–16.
- Carvalho, Carlos Eduardo, e Ricardo Sennes. 2009. “Integração Financeira E Internacionalização de Empresas Brasileiras Na América Do Sul.” *Nueva Sociedad*.
- Carvalho, Clarissa Barbosa Ramos Prudêncio. 2012. “O Protagonismo Do BNDES No Financiamento Da Infraestrutura Sul-Americana Durante O Governo Lula: Interface Entre Interesses Domésticos E a Política Externa.” In *Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI*, 1–21. Brasília.
- Casanova, Lourdes, e Julian Kassum. 2013. “Brazilian Emerging Multinationals : In Search of a Second Wind.” Working Papers. http://research.insead.edu/2013/05/CasanovaKassum_21.html.
- Caseiro, Luiz, e Glauco Arbix. 2012. “Characteristics and Determinants of The Recent Internationalization of Brazilian Companies,” no. October: 25–26.
- Caseiro, Luiz Carlos Zalaf. 2013. “Novas estratégias de internacionalização de empresas brasileiras: expansão geográfica, determinantes e alternativas de política industrial.” Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-29012014-104503/>.
- Caseiro, Luiz Carlos Zalaf, e Gilmar Masiero. 2014. “OFDI Promotion Policies in Emerging Economies: The Brazilian and Chinese Strategies.” *Critical Perspectives on International Business* 10 (4): 237–55. doi:10.1108/cpoib-03-2014-0023.
- Castro, Edna. 2012. “Expansão Da Fronteira, Megaprojetos de Infraestrutura E Integração Sul-Americana.” *Caderno CRH* 25 (64): 45–62. doi:org/10.1590/S0103-49792012000100004.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria. 2013. “Relatório Dos Investimentos Brasileiros No Exterior 2013 - Recomendações de Políticas Públicas Para O Brasil.” Brasília.
- Collier, Paul, e Jan Willem Gunning. 1999. “Why Has Africa Grown Slowly ?” *The Journal of Economic Perspectives* 13 (3): 3–22.
- Couto, Leandro Freitas. 2008. “A Iniciativa Para a Integração Da Infra-Estrutura Regional Sul-americana–IIRSA Como Instrumento Da Política

- Exterior Do Brasil Para a América Do Sul.” *OIKOS* 5 (1): 18. <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/109>.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro. 2012. “Extending Theory by Analyzing Developing Country Multinational Companies: Solving the Goldilocks Debate.” *Global Strategy Journal* 2 (3): 153–67. doi:10.1111/j.2042-5805.2012.01039.x.
- Cuervo-Cazurra, Alvaro, e Ravi Ramamurti. 2014. *Understanding Multinationals from Emerging Markets*. Cambridge University Press.
- Cyrino, Alvaro, e Betania Tanure. 2009. “Trajectories of Brazilian Multinationals: Coping with Obstacles and Opportunities in the Internationalization Process.” In *The Rise of Brazilian Multinationals: Making the Leap Fro Regional Heavyweights to True Multinationals*. Elsevier.
- Duanmu, Jing-Lin. 2014. “State-Owned MNCs and Host Country Expropriation Risk: The Role of Home State Soft Power and Economic Gunboat Diplomacy.” *Journal of International Business Studies* 45 (8). Academy of International Business: 1044–60. <http://dx.doi.org/10.1057/jibs.2014.16>.
- Duarte, R De Siqueira. 2014. “La Cooperación Brasileña No Es Gratis: Un Análisis de Los Intereses Contenidos En La Estrategia de Cooperación Internacional Al Desarrollo.” *Geopolítica (S). Revista de Estudios Sobre ...* 4: 137–57. <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/40363>.
- FDC. 2014. “Ranking FDC Das Multinacionais Brasileiras 2014.” Rio de Janeiro.
- Fleury, Afonso, Maria T. L. Fleury, e Felipe Mendes Borini. 2013. “Value-Chain Configurations of Brazilians EMNEs.” In *The Competitive Advantages of Emerging Market Multinationals*, editado por Peter J Williamson, Ravi Ramamurti, Afonso Fleury, e Maria T. L. Fleury. Cambridge University Press.
- Gartzke, Erik. 2000. “Preferences and the Democratic Peace.” *International Studies Quarterly* 44 (2): 191–212. doi:10.1111/0020-8833.00155.
- Guerin, Selen S., e Stefano Manzocchi. 2009. “Political Regime and FDI from Advanced to Emerging Countries.” *Review of World Economics* 145 (1): 75–91. doi:10.1007/s10290-009-0004-7.
- Guillén, Mauro F, e Esteban García-Canal. 2009. “The American Model of the Multinational Firm and the ‘New’ Multinationals From Emerging Economies.” *The Academy of Management Perspectives* 23 (2): 23–35. doi:10.5465/AMP.2009.39985538.

- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2001. "Inserção Internacional Do Brasil." *Economia E Sociedade* 17: 1-31.
- Gupta, Nandini, e Xiaoyun Yu. 2007. "Does Money Follow the Flag?"
- Henisz, Wj. 2000. "The Institutional Environment for Multinational Investment." *Journal of Law, Economics, and Organization* 16 (2): 334-64. doi:10.1093/jleo/16.2.334.
- Hiratuka, Celio, e Fernando Sarti. 2011. "Investimento Direto E Internacionalização de Empresas Brasileiras No Período Recente." 1610. Texto Para Discussão. Brasília.
- Iglecias, Wagner. 2011. "Multilatinas E Governos Nacionais: Estratégias Para Um Novo Lugar Da América Latina No Capitalismo Contemporâneo?" *Carta Internacional* 6 (1): 131-44.
- Iglesias, Roberto Magno, e Katarina Costa. 2011. "O Investimento Direto Brasileiro Na África." *Textos Cindes* 27.
- Jank, Marcos S, e M H Tachinardi. 2007. "Política Comercial, Negociações Internacionais E Internacionalização de Empresas." *Internacionalização E Os Países Emergentes. São Paulo, Atlas*, 238-49.
- Jensen, Nathan M, e René Lindstädt. 2013. "Globalization with Whom: Context-Dependent Foreign Direct Investment Preferences."
- Jensen, Nathan M. 2003. "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment." *International Organization* 57 (03): 587-616. doi:10.1017/S0020818303573040.
- Jensen, Nathan M. 2008. "Political Risk, Democratic Institutions, and Foreign Direct Investment." *The Journal of Politics* 70 (04): 1040. doi:10.1017/S0022381608081048.
- Kostova, Tatiana, e Kendall Roth. 2002. "Adoption of an Organizational Practice by Subsidiaries of Multinational Corporations: Institutional and Relational Effects." *Academy of Management Journal* 45 (1). Academy of Management: 215-33.
- Kostova, Tatiana, e Srilata Zaheer. 1999. "Organizational Legitimacy under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise." *Academy of Management Review* 24 (1). Academy of Management: 64-81.
- Lima, Maria Regina Soares De. 2005. "A Política Externa Brasileira E Os Desafios Da Cooperação Sul-Sul." *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (1): 24-59. doi:10.1590/S0034-73292005000100002.
- Luxemburg, Instituto Rosa. 2009. *Empresas Transnacionais Brasileiras Na*

América Latina: Um Debate Necessário. Editado por Campanha Justiça nos Trilhos, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), Instituto Rosa Luxemburgo Stiftung, Movimento dos Atingidos por Barragens, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, Rede de Justiça Ambiental, e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Belém: Expressão Popular.

- Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy." *Latin American Politics and Society* 53 (3): 1–24. <http://www.jstor.org/stable/41342327> A Leader Without Followers?
- Mathews, John A. 2006. "Dragon Multinationals: New Players in 21 St Century Globalization." *Asia Pacific Journal of Management* 23 (1). Springer: 5–27.
- Menezes, Nadia B. 2012. "A Política Governamental Brasileira de Incentivo À Internacionalização de Empresas (1997-2005)." Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais SEBREEI. Porto Alegre.
- MIGA/World Bank Group. 2013. "World Investment and Political Risk." Washington, D.C. doi:10.1596/978-1-4648-0039-9.
- Milani, Carlos R S. 2012. "Aprendendo Com a História: Críticas À Experiência Da Cooperação Norte-Sul E Atuais Desafios À Cooperação Sul-Sul." *Caderno CRH* 25 (65): 211–31. doi:10.1590/S0103-49792012000200003.
- Milani, Carlos R. S., e Tassia C. O. Carvalho. 2013. "Cooperação Sul-Sul E Política Externa: Brasil E China No Continente Africano." *Estudos Internacionais* 1 (1): 11–35.
- Milhorance, Carolina. 2013. "A Política de Cooperação Do Brasil Com a África Subsaariana No Setor Rural: Transferência E Inovação." *Revista Brasileira de Política Internacional* 56 (2): 5–22.
- Ministério das Relações Exteriores. 2013. "Guia de Negócios - Angola."
- Motta Veiga, Pedro, e Sandra P Rios. 2014. "Os Investimentos Brasileiros No Exterior: Características, Motivações E Agenda de Políticas." *Breves Cindes* 84.
- Oliveira, Guilherme Ziebell De. 2015. "Política Africana Do Brasil: Mudança Entre Lula E Dilma?" *Conjuntura Austral* 6 (29): 33–47.
- Pandya, Sonal S. 2014. "Democratization and FDI Liberalization, 1970–2000." *International Studies Quarterly*, 1970–2000.
- Parente, Ronaldo C., Álvaro Bruno Cyrino, Nicole Spohr, e Flavio Carvalho De Vasconcelos. 2013. "Lessons Learned from Brazilian Multination-

- als' Internationalization Strategies." *Business Horizons* 56 (4): 453–63. doi:10.1016/j.bushor.2013.04.003.
- Ramamurti, Ravi, e Jitendra V Singh. 2009. *Emerging Multinationals in Emerging Markets*. Cambridge University Press.
- Ramanzini, Haroldo, e Pedro Feliú Ribeiro. 2013. "As Relações Bilaterais Brasil-China : Uma Relação Em Processo de Afirmação." *Carta Internacional* 8: 165–87.
- Rugman, Alan M, e Alain Verbeke. 2004. "A Perspective on Regional and Global Strategies of Multinational Enterprises." *J Int Bus Stud* 35 (1). Academy of International Business: 3–18. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400073>.
- Saraiva, Miriam Gomes. 2007. "As Estrategias de Cooperacao Sul-Sul Nos Marcos Da Politica Externa Brasileira de 1993 a 2007." *Revista Brasileira de Politica Internacional* 50 (2): 42–59. doi:10.1590/S0034-73292007000200004.
- Schneider, Friedrich, e Bruno S Frey. 1985. "Economic and Political Determinants of Foreign Direct Investment." *World Development* 13 (2): 161–75. doi:10.1016/0305-750X(85)90002-6.
- Sennes, Ricardo, e Ricardo Mendes. 2009. "Políticas Públicas E Multinacionais Brasileiras." In *A Ascensão Das Multinacionais Brasileiras. O Grande Salto de Pesos-Pesados Regionais a Verdadeiras Multinacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Souza, André De Mello E. 2012. "A Cooperação Para O Desenvolvimento Sul-Sul: Os Casos Do Brasil, Da Índia E Da China." *Cadernos Adenauer* 13 (2): 75–88.
- Tuman, John P., e Craig F. Emmert. 2004. "The Political Economy of U.S. Foreign Direct Investment in Latin America - A Reappraisal." *Latin American Research Review* 39 (3).
- Vasconcellos, Patrícia Mara Cabral. 2014. "As Construtoras Brasileiras E O Processo de Integração Regional Na América Do Sul." *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana* 13 (39): 1–16. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3053338800>.
- Vianna, Candice Sakamoto Souza. 2010. "Investimentos Diretos Brasileiros No Exterior Em Cenário de Risco Político: Evolução Recente E Impactos Na Política Externa." Ministério das Relações Exteriores.
- Vieitas, Deborah, e Isabel Aboim. 2012. "África: Oportunidades Para Empresas Brasileiras." *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no. 116: 20–33.
- Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni. 2007. "A Política Externa de Lula Da Sil-

- va: A Estratégia Da Autonomia Pela Diversificação.” *Contexto Internacional* 29 (2): 273–335. doi:10.1590/S0102-85292007000200002.
- Vigevani, Tullo, Marcelo F. De Oliveira, e Rodrigo Cintra. 2003. “Política Externa No Período FHC: A Busca de Autonomia Pela Integração.” *Tempo Social* 15 (2): 31–61. doi:10.1590/S0103-20702003000200003.
- Vilas-Bôas, Júlia Covre. 2011. “Os Investimentos Brasileiros Na África No Governo Lula : Um Mapa.” *Meridiano* 47 12 (128): 3–9.
- Vilas-Bôas, Júlia Covre. 2014. “O BNDES E a Internacionalização Das Empresas Brasileiras Na África Nos Anos 2000.” http://obs.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=723:0-bndes-e-a-internacionalizacao-das-empresas-brasileiras-na-africa-nos-anos-2000&Itemid=132.
- Visentini, Paulo G. Fagundes. 2014. “África E as Potências Emergentes: O Sul E a Cooperação Profana.” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia E Relações Internacionais* 3 (5): 41–68.
- Visentini, Paulo G. Fagundes, e André Luiz Reis Da Silva. 2010. “Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: The Lula Years (2003-2010).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 54–72. doi:10.1590/S0034-73292010000300004.
- Voeten, Erik. 2000. *Clashes in the Assembly. International Organization*. Vol. 54. doi:10.1162/002081800551154.
- White, Lyal. 2010. “Understanding Brazil’s New Drive for Africa.” *South African Journal of International Affairs* 17 (2): 221–42. doi:10.1080/10220461.2010.494345.
- Xu, Dean, e Oded Shenkar. 2002. “Institutional Distance and The Multinational Enterprise.” *Academy of Management Review* 27 (4): 608–18. doi:10.5465/AMR.2002.7566108.

RESUMO

A literatura brasileira de relações internacionais tem dado cada vez mais atenção ao papel desempenhado pelas transnacionais brasileiras na inserção internacional do Brasil. Nesse contexto, chama a atenção a presença de empresas brasileiras na África e, em especial, em Angola. Alguns países da África Subsaariana são entendidos como países com potencial para os investimentos, especialmente devido à similaridade dos desafios para o desenvolvimento e das oportunidades de exportação da expertise brasileira em setores como a agricultura, mineração e construção civil. O objetivo deste trabalho é tentar capturar possíveis efeitos das relações governamentais entre Brasil e Angola sobre as a atuação internacional de empresas brasileiras. Nossa hipótese é que o ambiente de negócios entre os países foi favorecido por um concomitante alinhamento político internacional, fruto das mudanças na orientação da PEB.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; Angola; Alinhamento Político Internacional; Investimento Brasileiro Direto; Cooperação Sul-Sul.

Recebido em 28 de junho de 2016.

Aprovado em 01 de julho de 2016.

TRANSNACIONALISMO E PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ANGOLA: O CASO DA CONSTRUÇÃO DE CAPANDA PELA CONSTRUTORA ODEBRECHT

André Rodrigues Corrêa¹
Douglas de Castro²

Introdução

As relações diplomáticas entre Brasil e Angola podem ser traçadas a partir da independência deste em 1975 com o envolvimento pragmático do Itamaraty, a despeito das pressões internas pela aproximação do país com o Movimento Popular para Libertação de Angola que estava sendo apoiado pela URSS e Cuba.³ Em 2010 (Brasil 2010) as relações passaram do pragmatismo iniciado em 1975 para uma parceria estratégica que consolidou a necessidade de uma aproximação Sul-Sul da diplomacia para reforçar a autonomia pela diversificação de parceiros. Assim, as relações entre Brasil e Angola constituem um campo empírico riquíssimo que vão além do modelo do ator racional para se compreender a natureza diversa e complexa do Sul Global e da participação de novos atores transnacionais nesse cenário.

A reconstrução de Angola após sua independência de Portugal e posteriormente com o final da guerra civil na década de 90 dependeu, e ainda

1 Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-Doutorado na School of Law (Old College) da University of Edinburgh. Professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV). E-mail: andre.correa@fgv.br

2 Mestre em Direito Internacional pela Brigham Young University e pela Universidade de São Paulo. Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutorando pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: douglas.castro@fgv.br

3 Para um entendimento mais aprofundado deste processo ver Silva 2008.

depende, em grande parte dos investimentos externos recebidos. Para tanto, o país ofereceu incentivos para investimentos, cuja utilidade despertou interesses de Brasil, China e ex-URSS a despeito dos riscos naturalmente apresentados em um país com baixa estabilidade política e institucional durante o processo de descolonização. Esse movimento teve as empresas brasileiras como atores importantes, que passaram a investir no país a partir da concessão de linhas de crédito e incentivos especialmente concedidos para este fim.

A postura adotada pelo Brasil em relação aos seus objetivos diplomáticos e a forma de aproximação com Angola levanta questões que orientam o desenvolvimento do presente trabalho, a saber: qual a razão que levou o Brasil a adotar uma postura de exercício de influência indireta em relação a Angola a despeito de sua pretensão explícita de política externa de aumentar o intercâmbio Sul-Sul? Como se deu a participação das empresas brasileiras neste processo e quais as implicações desta participação na política e sociedade angolana?

O incentivo para a participação brasileira no processo de reconstrução de Angola encontrou eco na nova orientação da política externa brasileira que buscava a identificação de novos parceiros no Sul Global com vistas a modificar o balanço existente no relacionamento com o Norte pela via da aplicação na prática do princípio da “autonomia pela diversificação”. Desse modo, as condições iniciais foram geradas pelo próprio sistema internacional que no início da década de 70 era testado com um crescente número de processos de descolonização na África, crise do petróleo e grande insatisfação dos países em desenvolvimento no seu tratamento com o Norte desenvolvido.

Com isso, as primeiras iniciativas de aproximação ocorreram, tendo como um de seus marcos a construção da hidroelétrica de Capanda pela Construtora Odebrecht (Odebrecht), que já havia iniciado seu processo de internacionalização ao investir na construção de uma obra para fornecer energia e irrigação em Olmos, Peru. A participação da Odebrecht em Angola seguiu um modelo intermediário ao do modelo chinês que é fortemente estatal e baseado no envio de mão de obra e o modelo indiano que é totalmente conduzido pela iniciativa privada (Leite 2011). O Brasil passou a incentivar e financiar as empresas para que participassem dos esforços de reconstrução do país e conduziu a partir daí sua política externa voltada para os novos parceiros visando a construção de novas bases para cooperação.

Desse modo, a partir dessas considerações iniciais desenvolveremos o trabalho em duas dimensões analíticas: teórica e empírica.

A primeira dimensão se refere a construção de um quadro teórico composto pelos conceitos de transnacionalismo e paradiplomacia, partindo

da inferência de que a atuação da Odebrecht em Angola constitui-se em prática de paradiplomacia que promove a transferência de capital econômico, social e cultural, transformando-a em um agente transnacional com influência política direta naquele país e em sua sociedade. O conceito de transnacionalismo está associado a atuação de atores não-estatais no cenário internacional capazes de influenciar política e economicamente os Estados. Já a paradiplomacia é um conceito que na sua origem está associado a atuação de subunidades políticas de um Estado nas relações internacionais (estados, províncias ou municípios) e que aos poucos foi se especializando por setores de atuação do Estado (meio ambiente e economia para citar alguns) e passou a admitir outros atores. Portanto, ao associar estes dois conceitos para formar um quadro teórico gera um poder explicativo de largo espectro no sentido de encontrar o maior número de implicações possíveis quanto a atuação das empresas transnacionais, e em especial em regiões marcadas pelo pós-colonialismo e pós-conflito civil que carecem de bens públicos e infraestrutura que possam garantir o mínimo de dignidade de existência enquanto tem início o processo de desenvolvimento necessário para sua reconstrução.

A ascensão das empresas transnacionais (ETNs) como importantes atores políticos nas relações internacionais é amplamente reconhecido por acadêmicos e *policy makers* em razão da sua crescente influência nos temas locais e transnacionais. De acordo com Stopford (1994, 274), esta influência levanta questões sobre interesses conflitantes: “(...) se as firmas fracassam no desafio de agirem mais como diplomatas e continuam a agir com base em percepções de curto prazo baseadas nas exigências dos acionistas, eles podem provocar respostas políticas que são o oposto dos interesses de longo prazo dos acionistas”.

A despeito deste fato, o autor afirma que ao invés de esperar que os estados produzam um direito que regule sua participação nos processos políticos e econômicos nas esferas nacional e internacional, as ETNs devem intervir e provocar ativamente respostas políticas por meio de uma estratégia de diplomacia triangular que desenvolverá um maior grau de parceria entre elas e os estados na busca de geração de riqueza (Stopford 1994).

Stopford (1994) apresenta evidência empírica que aponta para o fato de que as ETNs atuam desta maneira desde os anos 1970. A autor oferece o caso da General Motors no Brasil, no qual as políticas da empresa previam o estabelecimento de uma parceria com fornecedores e trabalhadores locais para iniciar os negócios, demandando que centenas de engenheiros da empresa dispendessem longos períodos no Brasil para certificar que os padrões de qualidade fossem os mesmo dos praticados nos Estados Unidos. As empresas brasileiras seguiram este padrão durante seu processo de internacion-

alização? Para responder esta questão consideraremos a construção da hidroelétrica de Capanda em Angola pela Odebrecht.

A consolidação da expansão da Odebrecht iniciou-se nos anos 1980 ao assinar o contrato com o governo de Angola para o fornecimento de serviços de engenharia para construir Capanda.

O processo de reconstrução, o timing da internacionalização das empresas brasileiras e a nova abordagem da diplomacia brasileira foram fundamentais para o sucesso deste modelo nos anos 1980, pois combinaram as variáveis internas e externas necessárias. O governo brasileiro aportou o apoio e o financiamento por intermédio de uma linha de crédito especial para empresa no sentido de reconstruir a infraestrutura destruída e construir aquelas necessárias para o desenvolvimento, agindo assim como um facilitador dos interesses privados na expansão para novos mercados enquanto construía as fundações de uma cooperação no Sul Global. Este caso apresenta um paradigma que aponta para a identificação pelas empresas de novas oportunidades e mercados lastreadas nos estados, que consequentemente iniciam relações entre estados (Coviello e Munro 1995).

O desenvolvimento do estudo na dimensão empírica será feito pelo levantamento e análise de fontes diretas e indiretas da construção da hidrelétrica de Capanda e as iniciativas implantadas pela Odebrecht em decorrência das obras, juntamente com suas implicações na sociedade angolana, para que ao final possa se aplicar a dimensão teórica e a análise quanto as inferências possam ser feitas e as conclusões apresentadas.

A despeito das dificuldades que a pesquisa possa apresentar quanto a dificuldade de acesso ou unilateralidade das fontes e o tratamento dos dados encontrados dentro do quadro teórico proposto, esperamos encontrar a presença das condições minimamente suficientes para confirmar a viabilidade da teoria aqui apresentada. Ademais, o trabalho identificará as implicações da presença da Odebrecht em Angola, mas que por restrições de extensão deixará de explorar, mas que certamente contribuirá para uma expansão e/ou aprofundamento das agendas de pesquisa que se debruçam sobre este tema ou seus correlatos.

A obra da Hidrelétrica de Capanda e a participação da Odebrecht

A construção do argumento deste trabalho passa pelo estabelecimento do contexto político vivenciado em Angola e a conjunção de fatores externos que tornaram possíveis a realização da obra na hidrelétrica de Capanda.

Internamente o processo de descolonização teve seu desfecho formal com a independência de Portugal em 1975, cujo legado foi a urgente necessidade de reconstrução estrutural e institucional do país, enquanto no cenário externo as pressões geradas pela Guerra Fria sobre os países marginalizados e graves pressões econômicas decorrentes da crise do petróleo iniciaram um processo revisionista das relações Norte-Sul. A conjunção destes fatores apresentara oportunidades para Angola ao mesmo tempo que para o Brasil que passou a se aproximar de parceiros não-tradicionais como orientação de política externa.

O contexto de Angola e no sistema internacional

Após confrontos que duraram anos com Portugal, Angola conquistou formalmente sua independência em 11 de novembro de 1975. No entanto, a independência não trouxe a paz para o país, pois os mesmos 3 grupos nacionais que lutaram contra Portugal passaram lutar entre si na disputa de controle das instituições de governo (Visentini 2012). O país passou a reproduzir os efeitos da Guerra Fria em suas fronteiras. A ex-URSS e principalmente Cuba apoiavam o MPLA. A África do Sul apoiava a UNITA. O Zaire apoiava a FNLA, que contava também com o apoio da China, mercenários portugueses e ingleses, mas também com o apoio da África do Sul. Os EUA, que apoiaram inicialmente apenas a FNLA, não tardaram a ajudar também a UNITA, adotando assim uma estratégia de manter a divisão de Angola (Whitaker 1970).

A guerra civil iniciada na independência durou até 2002, passando por algumas tentativas na promoção da paz, especialmente promovidas pela ONU e com destaque para o Acordo de Lusaka de 1994 (Embaixada da República de Angola em Portugal 1994).

No ambiente externo, as alterações no sistema internacional com a onda de processos de descolonização (principalmente no continente africano) e a crise do petróleo na década de 70 tiveram fortes impactos nos países do Sul. Eles perceberam a sua vulnerabilidade ante os efeitos dessas mudanças estruturais e sua restrita ou nenhuma influência em relação aos centros de poder, portanto, tendo pouca ou nenhuma influência sobre as agendas temáticas de seu interesse nos foros internacionais. Desse modo, passaram a agir de acordo com as regras do jogo, pautando seu comportamento 1) pelo declínio relativo do poder americano, 2) na busca de apoio em instituições que pudessem catalisar seus interesses e 3) no estabelecimento de uma coerência ideológica entre países no hemisfério Sul, dado o compartilhamento de experiências na relação Norte-Sul (Krasner 1983).

O Brasil neste contexto adotou uma postura que favorecia fatores ideacionais nas suas relações com outros países, de tal sorte que buscava identificar uma dinâmica que levasse em consideração as perspectivas, percepções e ideias desenvolvidas ao longo de um processo histórico vivido e compartilhado entre ele e seus possíveis parceiros, que incluem os aspectos da colonização de natureza extrativista, tráfico de pessoas, processos de independência recentes, grau de institucionalização e de democratização fraco ou em construção, vulnerabilidade ante as questões econômicas, dentre outros.

Stuenkel (2014) apresenta um inventário das posições do Brasil em relação a Angola após a Segunda Grande Guerra, que foi marcada inicialmente pela indiferença da elite ao minimizar o papel dos negros na formação da identidade nacional a tal ponto que Juscelino Kubitschek se omitiu a fornecer apoio aos movimentos de independência. Jânio Quadros deu os primeiros passos em direção de um aprofundamento maior dos vínculos ao nomear o jornalista negro Raymundo de Souza Dantas para chefiar a embaixada brasileira em Acra e ao receber as embaixadas de Gana e Senegal (as primeiras africanas na América Latina). O general Castelo Branco via a África como um continente sem importância para sua política, monitorando somente o contexto da “ameaça comunista”.

Nos anos de 1970s o cenário mudou e as relações entre o Brasil e outros países se intensificaram. Segundo Borges Filho (1985), o reconhecimento da independência pelo presidente Geisel foi baseado nas premissas de uma política externa pragmática e responsável ante a nova situação internacional, reconhecendo o MPLA como o único partido angolano com a representação e apoio popular. Embora esta atitude apresente uma ambiguidade em termos de ideologia, o ex-embaixador Paulo de Tarso Flecha de Lima explica que: “[...] era um governo de direita e foi uma política de esquerda para promover fortemente os interesses dos segmentos mais conservadores da sociedade” (Borges Filho 1985, 12). Neste sentido, de acordo com Cunha (2002, 34) o que chama a atenção para o reconhecimento da independência transmite mais do que o próprio ato político:

Parte da estratégia para colocar o Brasil como uma ponte entre os interesses do primeiro e do terceiro mundo. Por um lado, ele garantiu ao Brasil uma posição privilegiada em Angola e a abertura de novas frentes na África, particularmente em países de língua portuguesa. Por outro lado, o papel de “interlocutor ocidental” pelo MPLA.

As relações com a África voltaram a esfriar com Collor que se voltou para os Estados Unidos (na década de 80 o comércio com a África representava 10% do comércio exterior do Brasil, que foi reduzido para 2% com Collor).

O impulso com Lula foi sem precedentes, contando com 12 viagens ao continente no seu primeiro mandato, abertura de 34 embaixadas no continente e o fluxo de investimentos brasileiros em Angola depois de sua independência em 1975 aumentou para US\$ 18 milhões em 2002 para US\$ 1 bilhão em 2012 (Badin e Morosoni 2014).

Com abordagens que oscilam entre o idealismo e o realismo na condução da política externa, Lula intensificou as ações de aproximação com Angola com um discurso exaltando o compartilhamento da cultura e do idioma e da dívida histórica com o continente, ao mesmo tempo que buscava alterar as bases de relacionamento com o Norte (Vigevani e Cepaluni 2011).⁴

É neste contexto de conjunção de condições internas e externas que a obra de Capanda teve seu início, sendo uma das primeiras obras de infraestrutura no pós-independência, a maior obra de construção civil desta natureza no continente e a de maior importância para a Odebrecht que, incentivada pelo governo brasileiro, iniciou seu processo de internacionalização.

A construção de Capanda é considerada o mais importante projeto de infraestrutura da era pós-independência e o maior deste tipo no continente africano. Iniciou na metade dos anos 1980 e sua construção apresenta elementos empíricos importantes que demonstram a presença da abordagem idealista e realista da política externa brasileira e um importante passo no processo de internacionalização da Odebrecht.

A construção de Capanda: um modelo

Em uma referência ao *Angola Energy Resources Survey* de 1980, o relatório de impacto ambiental para a construção da represa de Laúca encomendado pelo Gabinete de Aproveitamento do Médio Kwanza (GAMEK) apontou o potencial hidroelétrico do Rio Kwanza, que segundo o relato é:

[...] o mais relevante de todos, em termos de geração de potencial hidrelétrica, foi o Rio Kwanza, uma descoberta que somente serviu para confirmar os estudos da SONEFE. Com base nos resultados obtidos, uma decisão foi tomada dentro do processo de reestruturação da infraestrutura de Angola, que foi investir no potencial hidroelétrico do Base do Meio do Rio Kwanza, por meio da construção da barragem de Capanda, que entrou em operação em 2004, com uma capacidade instalada de 520MW.⁵

4 Para um aprofundamento da evolução histórica da posição brasileira em relação a África ver Penna Filho e Lessa 2007; Pinheiro 2007; Stuenkel 2014.

5 Acesso em 21 de maio de 2015. <http://www.oekb.at/de/osn/DownloadCenter/pro>

A despeito de reconhecer a importância de sua construção para o país e em especial para Luanda sua capital, o governo angolano estava completamente envolvido nos esforços de guerra em termos de recursos, o que o levava a considerar naquele momento a modernizar o complexo de Cambambe para ampliar a sua produção ao invés de iniciar uma obra do zero em uma região inóspita, sem infraestrutura e que contava somente com o financiamento pela ex-URSS para os equipamentos.

Por outro lado, no final dos anos 1970 e início de 1980 a Petrobrás passou a sofrer os efeitos das crises internacionais financeira e do petróleo, além do boicote dos produtores de petróleo, assim, firmou contratos de exploração com Angola (Toscano 2004; Fletcher 1996). Ao ajudar a Odebrecht a participar da licitação de Capanda e no processo de construção, a Petrobrás poderia aumentar o volume de petróleo comprado pelo governo brasileiro. A solução para o problema foi o resultado de ambas estratégias privada e estatal.

Os obstáculos para Angola, Brasil e Odebrecht foram superados segundo o documento *O Futuro em Construção*⁶ da seguinte maneira:

Marc Altit, que atuava como diretor de desenvolvimento de negócios na área internacional da Odebrecht, **estruturou um contrato inovador, com muitas variáveis e um mecanismo de garantia: o petróleo produzido por Angola**. A ideia foi apresentada ao governo brasileiro, que embora resistisse à novidade, via com bons olhos a perspectiva de contar com uma fonte fiável de petróleo numa fase em que os preços internacionais estavam elevados e havia grande disputa pelo produto. Assim foi que, no início de 1982, a operação de financiamento brasileiro foi autorizada (p.84 - Nosso destaque).

Não é a pretensão deste trabalho apresentar um panorama completo da grandiosidade da obra de Capanda e nem tampouco colocar o leitor diante de informações altamente técnicas e complexas quanta a geração de energia.⁷ Basta dizer que quando se tornou operacional em 2004 passou a produzir 520 MW, o suficiente para abastecer as cidades de Malanje e Luanda com 734.000 e 2.449.000 de habitantes respectivamente (Angolan Statistical In-

jekt-und-umweltanalysen/U807-Final-Report-May-2013.pdf

6 Documento publicado em 2009 pela Construtora Odebrecht por ocasião da comemoração dos 25 anos da assinatura do contrato para a construção de Capanda. Embora seja uma peça publicitária e forneça uma visão unilateral do processo, o documento traz aspectos interessantes que não são encontrados em outros materiais e seu cotejo com os outros documentos analisados não mostra incompatibilidade ou viés que o desqualifique como evidência empírica. Disponível na biblioteca da Escola de Direito de São Paulo-FGV.

7 Para uma análise técnica da construção sugerimos Fedosov 2000.

stitute) que segundo o *African Dams Briefing* 2010:

A barragem de Capanda é o **maior projeto de construção civil em Angola** e fornece energia para as cidades de Malange e Luanda. Estimadamente, \$4 bilhões foram investidos no projeto. O projeto se iniciou em 1986 com um investimento estatal de \$ 750 milhões, **pagos por meio do fornecimento de petróleo a companhias estrangeiras** (International Rivers, 2010 - Nosso destaque)

O negócio planejado foi formalmente concluído em 1984 entre o governo Angola e o consórcio formado pela Odebrecht e Technopromexport para a construção de Capanda na província de Malanje. O contrato previu um custo inicial de US\$ 650 milhões – o maior envolvendo a participação de empresas brasileiras no exterior – e previa o fornecimento de serviços de engenharia que seriam pagos por Angola na forma de petróleo (10,000 barris/dia). A Technopromexport ficou responsável pelo fornecimento e instalação do equipamento para sua operação (Santana 2003, 22).

Importante notar que este não foi o primeiro contrato entre as duas empresas. Elas já haviam participado em um projeto irrigação e geração de energia em Olmos, Peru em 1979. Assim, quando o governo angolano decidiu abrir o processo de licitação, os executivos da Technopromexport sugeriram aos da Odebrecht: *Por que não Capanda em Angola? (O Futuro em Construção*, p.83 e Zebinden, Oliva e Gaspar 2007).

Segundo Fragoso (1984) e Calcagnoto (1985), foi exatamente durante a segunda metade dos anos 1970 que houve uma progressiva venda e exportação de serviços e tecnologia – especialmente na área de engenharia civil em projetos de infraestrutura como a construção de estradas, ferrovia, aeroportos e hidroelétricas.

Os acordos de cooperação e contratos de exploração podem ser vistos como um resultado da adoção da estratégia mencionada pelo Ministro Antônio F. Azeredo da Silveira em um memorando secreto datado de 07 de julho de 1976 enviado para o então presidente Geisel:

O que mais me impressionou após ouvir estas avaliações foi que o fator preço no barril de petróleo é hoje um elemento menos determinante do que era a alguns anos atrás. Portanto, acredito que embora seja indispensável obter o melhor preço, que é ainda mais importante, que, no resultado final, o resultado da balança comercial do Brasil seja o menos negativo possível. **Por esta razão, me parece essencial que a aquisição de petróleo seja sempre feita em paralelo com a venda de produtos brasileiros para os fornecedores deste combustível** (Wilson Center 1976 - Nosso destaque).

No mesmo memorando ao relatar a reunião que teve com os diretores da Petrobras Scholl Isnard, Carlos Sant'Anna e Plínio Junqueira sobre os pontos centrais da Política Internacional Brasileira do Petróleo ele escreve:

Particularmente, Dr. Isnard fez uma investigação aprofundada dos fatores que orientam a compra de petróleo que é seguida por nossa companhia estatal. Ele destacou a preocupação dominante com a garantia de fornecimento, que inspirou iniciativas de diversificação de origens e de categorias de fornecedores que foram adotadas recentemente. Ele deu como exemplo as compras recentes de petróleo nigeriano, mexicana e argelino. Para contrabalançar os efeitos da elevação dos preços gerados por esta política, o Diretor Isnard assegurou que a PETROBRAS está constantemente interessada em buscar oportunidades de comércio que tragam um equilíbrio melhor para a balança global de pagamentos brasileira (Wilson Center 1976).

Segundo esta estratégia e aportando no caso do Iraque, a Interbrás (uma subsidiária da Petrobras criada em 1976) emergiu como a *longa manus* da BRASPETRO. A justificativa para a sua criação foi a de dar alavancagem para a Petrobrás em seu poder de compra para promover uma política de incentivos estatais para a exportação de bens e serviços de empresas brasileiras.

Durante a crise cambial brasileira, a Interbrás assinou com a intermediação da Petrobras acordo de *barter* com o Iraque no qual o Brasil exportaria produtos manufaturados e receberia o pagamento em petróleo. Para este fim, um contrato simbólico teve que ser feito para alimentar o banco de dados do Banco Central. Nesta operação, a estrutura negociada consistia em: a) fornecimento de serviços pela Mendes Junior; b) o Banco do Brasil garantia o crédito que possibilitaria e exportação dos serviços; c) o pagamento era feito pelo governo iraquiano em parte com dinheiro parte em petróleo; d) a transferência dos créditos em petróleo para a Interbrás/BRASPETRO pela Mendes Junior; e) o pagamento para a Mendes Junior no Brasil.

Este é na verdade um típico caso de *counterpurchase* que nas palavras de Mensah (1989, 14) é:

Um esquema por meio do qual um país exportado vende para uma organização de comércio e contratualmente concorda em fazer compras recíprocas daquela organização, ou de outra agência comercial no mesmo país, dentro de um período específico de tempo (normalmente de curto prazo). Opera-se por meio do uso de dois contratos separados que podem estar interligados por um protocolo.

Para ser compatível com os efeitos desejados em uma operação de *countertrade*, uma rede contratual teve que ser feita entre o governo angolano e o consórcio para viabilizar a operação (De La Rosa 2011, 27; Fletcher 1996).

A rede contratual foi configurada da seguinte forma: a) em Setembro de 1982 um contrato guarda-chuva foi assinado entre o Governo de Angola e Consórcio Capanda, b) em Dezembro de 1983 o Contrato de Crédito entre Angola e o Banco do Brasil foi criado, c) em novembro 1984 foi introduzida uma alteração ao contrato principal e Condições gerais do Contrato, e d) no mesmo mês em que entrar nos acordos de consultoria e assistência técnica entre GAMEK e FURNAS (Revista Furnas, ano XXXI, nº 322, julho de 2005 e Decreto Presidencial 26/84, publicado no Diário da República, série I, No 263 de 1 de dezembro de 1984-em anexo ao presente trabalho) . Além disso, houve a necessidade de criar uma rede contratual interna para garantir a intervenção do Banco do Brasil para fornecer crédito avançando e fluxo a fim de iniciar o projeto, o que tornou necessária a criação de uma linha de crédito que, de acordo com alguns analistas, absorveu US \$ 1,5 bilhão (Pinheiro 1987).

Após a conclusão desta rede contratual, o desafio foi a construção e o cumprimento das promessas feitas. O plano de construção começou em 1985 com a necessidade da Odebrecht de adotar medidas quanto à segurança dos trabalhadores e equipamentos, bem como fazer planos para ter acesso ao local da construção, que fica localizado em uma região onde os conflitos armados ainda estavam ocorrendo. A construção no local iniciou em 1987 (Francisco 2004).

Embora o projeto previa iniciar a geração de energia em dezembro de 1993, os ataques da UNITA, no final de 1992, levaram à interrupção das atividades e a evacuação do pessoal do local de construção (Francisco 2004). De 1992 a 1994 o canteiro de obras ficou sob o controle da UNITA, o que causou graves danos à estrutura que já havia sido construída e que continuou a deteriorar-se mesmo depois da saída das forças da UNITA em 1994, cujo local foi ocupado pela população que vivia na região e pelo exército angolano (Francisco 2004). Durante períodos sucessivos de ocupação, a estrutura não recebeu qualquer manutenção que poderia preservá-la por mais de cinco anos, o que significou a perda de uma parte significativa do investimento inicial (Francisco 2004).

Em maio de 1997 as partes retomaram uma série de visitas técnicas e inspeções com o objetivo de estabelecer um plano de recuperação de infraestrutura, que foi posto em ação em 1998. O local de construção foi atacado em 1999 e a obra parou mais uma vez até janeiro de 2000. No entanto, desta vez, ao contrário do que tinha ocorrido anteriormente, o local estava sob

o controle do exército de Angola. Isto impediu ataques prejudicando ainda mais a construção que tinha sido feito até aquele ponto. O trabalho foi retomado em janeiro de 2000 (Francisco 2004).

Além do fato de que o país tinha sido mergulhado em uma guerra civil e que as obras estavam sendo feitas em uma região inóspita e sem infraestrutura distante 450 km de Luanda, ainda havia o problema da falta de trabalhadores qualificados. A estratégia adotada pela Odebrecht para superar este desafio foi crucial para a consolidação dos seus negócios no país.

A empresa adotou uma abordagem que favoreceu a substituição gradual dos empregados brasileiros inicialmente enviados em grande escala, por trabalhadores locais treinados ao longo das fases de construção com a ajuda de programas especiais. No primeiro ano de construção de Capanda havia 1.100 brasileiros e 300 angolanos. Em 1992, no auge da obra foram 4.200 trabalhadores, sendo que 530 deles eram brasileiros. No seu relatório de atividades de 2013 a Odebrecht relata que sua subsidiária em Angola possui a terceira maior força de trabalho (9.169 empregados), atrás do Brasil (127.166) e Peru (10.541), sendo assim um dos maiores empregadores privados do país.

Décadas se passaram desde o início do projeto e muitos acontecimentos dramáticos ocorreram durante a sua execução, fazendo com que a sua conclusão fosse vista não como um mero desafio técnico ou cumprimento de uma obrigação contratual. Os envolvidos no projeto viam sua conclusão mais como uma demonstração de vitória do que a realização de um dever (Francisco 2004). O projeto final foi entregue ao governo angolano em 2002 a um custo total de US \$ 4 bilhões, dos quais US \$ 400 milhões foram somente os danos causados pela guerra civil. Portanto, o caso é representativo no sentido de que a Odebrecht adotou uma abordagem de contingência, o que significa que a empresa transformou as necessidades dos Estados (Brasil precisava de petróleo e Angola precisava de infraestrutura, mas não tinha dinheiro) em uma janela de oportunidade, determinando assim um modelo para entrar em um novo mercado externo e manter o negócio por meio da confiança (Turnbull 1987; Okoroafo 2001).

É importante ressaltar que além dos benefícios econômicos diretos gerados por Capanda, a Odebrecht recebeu um benefício adicional: o conhecimento da criação e operação de uma subsidiária no exterior permitiu tornar-se especializada na área de intermediação de negócios internacionais, como havia ocorrido com a Petrobrás em virtude de suas operações internacionais e a BRASPETRO. A Odebrecht também fez uso da sua experiência acumulada em lidar com situações complexas durante o planejamento e execução da construção no estrangeiro, o que lhe permite se tornar uma *empresariadora de mercados*, diversificando assim as suas operações para além da participação

em licitações para a construção de infraestrutura. Com este conhecimento do mercado internacional de serviços de engenharia e construção, a empresa é capaz de fornecer diversos projetos de planejamento e desenvolvimento e expandir e consolidar redes de relacionamento entre subempreiteiros e fornecedores de serviços (Wosiak e Nique 2007). Isto é o que Wosiak e Nique (2007, 36) chamaram de *empreendedorismo delegado*, que em suas palavras:

A Odebrecht não somente gera receitas para o país, mas também fornece condições para que pequenos e médios empreendimentos também se beneficiem de negócios na arena internacional de negócios. Aproximadamente, de cerca de 1700 parceiros fornecedores exportados, cerca de 1550 são companhias pequenas e de médio porte, que sozinhas não exportariam, e cuja exportação de bens e serviços gerou quase US\$ 2 bilhões para o Brasil entre 2000 e 2005. Graças aos contratos da Odebrecht, estas companhias exportam comida, produtos siderúrgicos, equipamentos elétricos e pesados, roupas, materiais elétricos, ferramentas, estudos de engenharia e ambientais e outros produtos de tecnologia-intensiva.

Ocorre que esta atuação pode ser qualificada como intermediação, o que está em consonância com o documento intitulado Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO), que fornece o plano ético, moral e conceitual para as ações dos empregados e fornecedores das empresas do grupo Odebrecht. O potencial dos seres humanos é valorizado, tais como a disposição para servir, a capacidade e o desejo de evoluir e a vontade de superar resultados. O TEO também prevê um processo de delegação planejada baseada na confiança e parceria entre líderes e subordinados.

De acordo com Roberto Dias, diretor de relações institucionais do Grupo Odebrecht:

Nosso time também tem a vantagem de trazer a bordo diversas companhias brasileiras para desenvolver o nosso trabalho. Elas são representadas por firmas de design, fornecedores de materiais de construção, equipamentos, veículos, e mesmo fornecedores de itens de supermercado. **Portanto, elas não somente representam o Brasil no exterior, mas também avançam os próprios interesses do país, e, igualmente, como se percebe, dos negócios brasileiros** (Engenharia, v. 580, 2007, 75 – Nosso destaque).

Além desta condição de intermediadora assumida pela Odebrecht que a nosso ver já apresenta elementos de paradiplomacia corporativa, a empresa também passou a intervir na esfera cultural ao reconhecer e incentivar os laços culturais entre os dois países e povos.

De acordo com Cunha (2002), a empresa adotou uma estratégia clara neste sentido. Ela patrocina iniciativas para a difusão da cultura angolana, tais como a gravação de um cd do grupo de música Africano Ilê Aiyê Bahia e a realização da Angola Week em Salvador, Bahia, bem como a promoção de debates televisionados entre personalidades brasileiras e angolanas, no que Angola aproveitou todas as oportunidades para demonstrar que estava lá para ficar. Em uma entrevista para Francisco (2004), um dos diretores da empresa menciona que uma das estratégias para convencer os representantes do governo angolano da proximidade cultural existente entre a empresa brasileira e o país Africano era apresentá-la como uma empresa “baiana” e usar a Bahia como uma sinédoque para o Brasil. Para conseguir isso, vários eventos foram realizados para destacar as ligações culturais entre Bahia e Angola (Francisco 2004).

Outro exemplo desta estratégia é a Casa de Angola, um centro cultural que visa consolidar os laços culturais entre o Brasil e Angola, permitindo que o acesso da comunidade baiana a cultura angolana, em particular, e para a África em geral. Ela foi criada por iniciativa da embaixada angolana no Brasil, ela conta com o apoio do Governo do Estado da Bahia, Prefeitura de Salvador e Odebrecht (não há nenhuma evidência neste momento do volume investido para configurar ou para sustentar suas atividades).

Neste contexto, este trabalho expande a análise das estratégias de negócios adotadas pela Odebrecht vis-à-vis o quadro teórico composto de teoria do transnacionalismo e a prática da paradiplomacia corporativa. A próxima seção tem como objetivo apresentar uma análise mostrando como e em que medida a Odebrecht começou a influenciar a formação de políticas públicas de ambos os lados do Atlântico.

Transnacionalismo e Paradiplomacia na atuação da Construtora Odebrecht

O fenômeno da globalização em nossos dias é sem dúvida uma força normativa e política decisiva nas relações internacionais, promovendo uma pressão nos Estados para que se tornem minimalistas no sentido de cada vez mais desregular o mercado e o livre comércio e se concentre exclusivamente nas funções de Estado, ao mesmo tempo que a sociedade civil passa a adquirir mais controle sobre a sua atuação e outros atores despontam com grande relevância política, institucional e jurídica (Dupas 2005 e Matthews 1997). Nas últimas décadas vemos cada vez mais o desenvolvimento de alguns aspectos positivos em termos de política que podem ser traduzidos em um maior

número de governos eleitos, que por sua vez passam a adotar políticas relacionadas a liberalização econômica, império do direito e respeito aos direitos humanos. Paradoxalmente, estas conquistas possuem o condão de enfraquecer o Estado enquanto fortalece a participação da sociedade civil nos rumos da política mundial.

A arena da política global ganha assim novos atores que passam a competir com o Estado em algumas frentes dada a sua especialidade ou poder econômico, fazendo assim com que se observe uma profunda transformação nas economias global e local que desafia o entendimento básico da ordem mundial ao ampliar as formas de regulação e governança. Não se pode imaginar, por exemplo, os pesados investimentos em infraestrutura sem os fundos de investimentos, empresas estrangeiras ou o estabelecimento de parcerias público-privadas, a realização mínima dos direitos humanos ou proteção do meio ambiente sem a participação direta e decisiva de organizações não-governamentais (ONGs), o significativo impacto das agências de *rating* sobre os países e na condução de sua política econômica, etc., ou seja, o Estado passa a depender da atuação destes atores para manutenção de seu funcionamento, gerando assim uma nova dinâmica política e realidade nas relações entre estes atores.⁸

O avanço que a tecnologia em termos de comunicação trouxe ao mundo teve grande influência nesse processo, fazendo com que a informação pudesse rapidamente ser disseminada e compartilhada, especialmente entre as elites (nesse sentido não somente os ricos, mas grupos de interesses) dos países que, independentemente de ser desenvolvidos ou em desenvolvimento, compartilham boa parte de valores e identidades. Com isso, a proliferação de organizações não-governamentais com as mais variadas agendas se espalhou de tal forma que passou a ser responsável e mais eficaz em prover, p.ex., ajuda humanitária que o próprio sistema das Nações Unidas (Mathews 1997).

As ETNs embarcaram neste mesmo processo, que com o final da Guerra Fria impulsionou o sistema internacional para um maior intercâmbio econômico entre as nações, aumentando seis vezes os investimentos privados em relação aos sistemas de ajuda internacional liderados pelo Banco Mundial e FMI (Garten 2002, 156). As ETNs também foram grandemente beneficiadas pelo aumento da velocidade nas comunicações, tendo em vista que nos negócios agilidade é fundamental. A contagem de tempo para elas é em segundos enquanto para os Estados e as suas estruturas burocráticas, na melhor

8 Segundo Cohen e Kuççu (2005, 8), o relacionamento entre Estados e atores não-estatais possui as dimensões de engajamento direto, engajamento seletivo ou episodic burden sharing, atores não estatais burlando Estados, relações conflituosas e definição de agenda.

das hipóteses, é contado em dias e levando em consideração que possuem a capacidade de resposta (Mathews 1997).

Conceitualmente uma ETN é:

[...] um empreendimento que agrega entidades em mais de um país, e que opera a partir de um sistema de tomada de decisões que permite políticas coerentes e uma estratégia comum. Estas entidades são ligadas, por propriedade, ou outro critério, de forma que uma ou mais do que uma delas sejam capazes de exercer uma influência significativa sobre as outras, em particular, compartilhar conhecimento, recursos e responsabilidades com outras (UNCTAD 2015).

Quanto a sua expansão no mundo, Sauvant, Mendoza e Ince (2008, 7) apontam para 3 fatores que concorreram para que isso fosse possível, a saber:

[...] a liberalização global dos regimes de IDE, que abrem novas oportunidades para as firmas se expandirem, avanços nos transportes, comunicação e tecnologias da informação, que criam oportunidades para a gestão integrada das redes de produção internacional, consiste-se de firmas “parentes” e suas afiliadas externas, localizadas em diversos países; e a competição entre firmas, que leva as firmas a tirar vantagens destas novas oportunidades e possibilidades.

A expansão para novos mercados exige que as ETNs tenham uma gama de competências, tais como o desenvolvimento de novos relacionamentos, que se acumulam ao longo dos anos seguindo o modelo do aprender fazendo, além de manter aquilo que se adquiriu (Górska 2013; Fleury e Fleury 2011).

Esta expansão, no entanto, não está livre de obstáculos e críticas. O obstáculo mais importante é o risco do investimento direto em ambientes desconhecidos, que é um custo transacional (Wink Junior, Sheng e Eid Junior 2011). Como uma forma de lidar com este risco, a Escola de Uppsala sustenta que as transnacionais devem buscar iniciar seu processo de internacionalização em países estrangeiros culturalmente próximos. O caso da Odebrecht em Angola parece confirmar esta hipótese.

Os seus defensores partem de doutrinas liberais utilizadas na economia para justificar a liberalização do comércio e livre concorrência como fatores que beneficiarão os mercados emergentes, que tradicionalmente recebem o maior afluxo de IEDs. Sauvant (2009, 10) chega a afirmar que “[...] eles precisam ver o surgimento de ETNs de mercados emergentes não

como uma ameaça, mas como uma oportunidade, como uma avenida adicional para integrar plenamente os mercados emergentes na economia mundial.” Por outro lado, os opositoristas veem esta expansão:

[...] como instrumentos de uma tirania de mercado que se estende por todo o planeta como um câncer, colonizando cada vez mais os espaços habitáveis do planeta, destruindo os meios de subsistência, deslocando pessoas, tornando as instituições democráticas impotentes e se alimentando da vida em uma jornada insaciável por dinheiro. O pior aspecto desta tirania é que ela atinge mais duramente as pessoas mais vulneráveis e pobres (Sauvant 2009, 10).

Ao lançar um olhar para Capanda com as lentes dos movimentos cada vez mais intensos das ETNs no mundo e de que o Estado ainda continua a ser o catalizador mais importante do interesse nacional vemos emergir elementos interessantes quanto a aplicação dos conceitos de transnacionalismo e paradiplomacia ao caso. Como estabelecido no início deste trabalho, o Brasil adotou como parte de sua estratégia de política externa buscar novos parceiros para alterar o balanço de poder existente entre o Norte e o Sul (Fletcher 1996). Nesse sentido, sua aproximação de Angola ocorreu naturalmente considerando o histórico compartilhado entre os dois países em relação a Portugal e o idioma, argumentos que posteriormente foram amplificados por Lula no discurso da existência de uma “dívida histórica” com Angola.

A aproximação com Angola foi feita via o fomento de investimentos concedidos pelo Banco do Brasil e BNDES para empresas brasileiras que decidissem investir em Angola, tendo como elemento garantidor dos contratos com o governo angolano a sua produção petrolífera (chamado *Angola model*), que segundo Corkin (2012, 7): “Como no caso chinês, o empréstimo é garantido por petróleo. O governo angolano prometeu como garantia do empréstimo o fornecimento de 20 mil barris de óleo por dia.”⁹ A partir deste modelo as relações entre os países evoluíram fortemente para outras frentes de cooperação e desenvolvimento.¹⁰

As bases estabelecidas pela construção de Capanda fizeram com que a permanência da CO em Angola perdurasse até hoje e que cada vez mais esteja envolvida em projetos de infraestrutura e mineração. Alguns fatores podem ser atribuídos a esta permanência como a forma como se portou durante o período de guerra civil, sua reputação junto ao governo e seus agentes

9 Ver também Zongwe 2010.

10 “Em 2008, Angola era o segundo maior parceiro brasileiro na África, com cerca de 16% de participação no total do comércio com a África, depois da Nigéria (32%)” (Corkin 2012, 7).

e, principalmente, seu envolvimento com a sociedade angolana na construção de bases que pudessem gerar o desenvolvimento social (Roberto Dias em *Engenharia* vol. 580, 2007, 75).

O conceito tradicional de paradiplomacia refere-se a um conjunto de atividades ou iniciativas realizadas por províncias, estados, municípios, comunidades autônomas na Espanha, *landers* na Alemanha e *oblasts* na Rússia para a promoção de seus interesses, sem interferir com a política externa do Estado (Soldatos 1990). Nesse sentido Kuznetsov (2015, 3) afirma que:

[...] as atividades paradiplomáticas, mesmo que elas somente incluam a articulação de algum “interesse privado” regional, frequentemente representa a força dentro de um Estado, no nível horizontal, que desempenha um papel significativo na definição das políticas externa e doméstica dos governos centrais.

A introdução de outros atores neste cenário faz parte do processo de globalização e transnacionalização, que trouxe a participação cada vez mais ativa das ETNs em interações que antes estavam reservadas aos governos ou que no processo de internacionalização passaram a influenciar as políticas públicas nos países que se instalavam (Dasie 2011).

Kuznetsov (2015, 50) ensina que a paradiplomacia opera em 11 dimensões possíveis que vão desde a paradiplomacia tradicional até a dimensão da globalização, que é a dimensão que interessa para nosso estudo tendo em vista estar ligada ao transnacionalismo e o ativismo das ETNs e pelo fato de que os processos em um mundo globalizado estão em diferentes níveis e alcance.

Assim, a presença de novos atores no cenário internacional com grande relevância política e capazes de produzir mudanças no sistema ou nos Estados passa a ser fundamental para entender a paradiplomacia das ETNs. No entanto, quanto a existência e importância do Estado já nos posicionamos no sentido que ainda são unidades importantes que catalisam o interesse nacional, ou seja:

[...] A questão é, apenas, que os Estados ainda são os meios primários por meio dos quais os efeitos de outros atores na regulação da violência são canalizados até o sistema mundial. Pode ser que os atores não-estatais estejam se tornando mais importantes que os Estados para iniciar mudanças, mas as mudanças sistêmicas, em último caso, somente ocorrem por meio dos Estados. Neste sentido, os Estados ainda estão no centro do sistema internacional. (Kuznetsov 2015, 75)

Neste mesmo sentido, Senhoras (2011, 2) afirma que a paradiplomacia corporativa refere-se a operações internacionais das empresas abrangidas por um conjunto de diretrizes, princípios e práticas estratégicas que apresentam uma maior autonomia da diplomacia estado. Por autonomia entende-se a premissa de que a paradiplomacia corporativa tem incentivos diferentes daqueles que explicar as ações da diplomacia estado, embora às vezes eles podem desenvolver simultaneamente, em paralelo uns aos outros e podem, em determinadas situações, compartilhar os mesmos interesses. E ainda levanta a hipótese de que a posição relativa dentro de uma rede de relacionamentos é essencial para a construção de poder, seja ele político (no caso do Estado), seja ele econômico (no caso da empresa), sendo certo que alguns eventos ocorridos, envolvendo o Estado angolano e o Estado brasileiro e aquele e a Empresa Odebrecht, podem servir de indícios para medir os resultados dessa estratégia: o Brasil foi o único estado com o qual Angola equacionou, ao longo dos anos 80, 90 e 00, o pagamento da dívida externa, a Odebrecht é ainda hoje a maior empresa estrangeira atuando naquele país. Na base desses resultados é provável que esteja a estrutura de “trocas” organizada originalmente sobre as operações econômicas de *countertrade*.

Enquanto os motivadores da diplomacia estatal são o interesse nacional, a estabilidade econômica e a manutenção da paz, para as ETNs, as motivações são a necessidade de crescimento, o aumento dos retornos (lucros) e o aumento da produção em escala. Existe, portanto, um interesse no qual é possível perceber no alinhamento entre ambos: o acesso a recursos naturais escassos.

O conceito de paradiplomacia também permite a exploração teórica de outra dimensão da autonomia: a questão da dependência de relacionamentos de negócios estatais na arena internacional. A dependência mútua entre as transnacionais e os Estados-nação pode ser rastreada a partir da criação de grandes empresas mercantis ou por meio do comentário atribuído a Charles E. Wilson Eisenhower: *what is good for GM is good for the United States*.

Neste sentido, os esforços em manter o projeto Capanda apesar das condições variáveis desfavoráveis pode ser explicada como uma posição estratégica adotada pela Odebrecht em obter a posição privilegiada como *broker* para o Estado angolano. Em ambas as situações, é óbvio que a posição relativa dentro de uma rede de relações é essencial para a construção de capital político (para o estado) ou econômico (para a empresa) como apontado por Fletcher (1996). Neste sentido, o Brasil foi o único estado com o qual Angola foi capaz de renegociar sua dívida externa da década de 1980 até os dias atuais. De acordo com Moreira (2006), o Brasil - Memorando de Entendimento Brasil-Angola (MEBA) assinado no final da década de 1980 e renovado por duas vezes (em

1990 e 2000) permitiu Angola para ter acesso a US \$ 1 bilhão e para o Brasil em vez de receber petróleo de Angola, que amortizado a dívida e recuperou 45% do pagamento sob a forma de novos empréstimos para importar bens e serviços brasileiros. Além disso, de acordo com Moreira (2006), em abril de 2004, as renegociações resultaram na concessão de um crédito adicional de US \$ 150 milhões para Angola até 2006.¹¹

Além dos aspectos jurídicos e políticos da atuação da Odebrecht em Angola, seu relacionamento com a sociedade civil e sua capacidade de alterar status individuais e coletivos durante e após a construção de Capanda, foram importantes para a sua continuidade dos negócios ao gozar de relativa boa reputação ante a sociedade civil que fazem importantes contribuições para nossa hipótese.

Uma das ligações mais importantes entre a empresa e sociedade angolana foi construído por meio da força de trabalho da empresa no país. Como visto anteriormente neste trabalho, a Odebrecht decidiu treinar e contratar mão de obra local. O pessoal angolano começou a trabalhar em empregos pouco qualificados, mas depois de receber formação e incorporar os valores da empresa, que começou a preencher gradualmente posições de alto nível em diferentes setores. Há uma abundância de histórias reforçam o discurso da empresa sobre a qualificação do empregado e seu impacto positivo nas suas vidas na publicação on-line *Odebrecht Informa*, por exemplo:

A Odebrecht trouxe muito para Angola, especialmente o empoderamento das pessoas. Uma de minhas crianças, por exemplo, estudou para ser um técnico elétrico na companhia, trabalhando em Capanda. **Depois que ele foi desmobilizado, ele não teve problema em achar outro emprego (...) A qualificação fez a diferença** (Odebrecht - Nosso destaque).

Os investimentos realizados na formação da força de trabalho local é um dos fatores que promovem a continuidade e estabilidade para o negócio em Angola. Atualmente a Odebrecht tem 27.000 empregados angolanos:

O treinamento de trabalhadores é uma parte essencial de todos os projetos implementados pela Odebrecht. Até a metade de 2012, 79 mil angolanos haviam se beneficiado dos programas de treinamento da companhia. Estudantes universitários recrutados recebem treinamento especial e são preparados para ocupar posições senior na companhia. Em grandes projetos, a Odebrecht também oferece treinamento técnico para a população que vive em áreas próximas, preparando os jovens interessados- não somente

¹¹ Há hipóteses nas quais veem os discursos de amizade e dívida histórica como uma forma de sub- imperialismo (Bieler 2004).

empregados em potencial- para trabalhos de construção. Os cursos técnicos são fornecidos pelo “Programa Acreditar”, que, até agora, treinou cerca de 3 mil trabalhadores nas suas três unidades de Angola (Odebrecht).

Segundo Justino Amaro, o primeiro angolano promovido a cargo de gerência na Odebrecht, Capanda serviu como uma “escola de elite” de técnicos e que atualmente ocupam importantes cargos no governo e nas empresas. Ele foi um dos primeiros empregados que enfrentaram as dificuldades da selva e guerra civil, e ao permanecer teve as condições e apoio para continuar seus estudos de economia a distância e fazer cursos no Brasil.¹²

Esta tendência podemos também encontrar no relato acerca de Rufino Álvarez, um trabalhador peruano da Odebrecht que está a mais de 25 anos na empresa. Ele foi enviado para Angola em 2009 para realizar um trabalho em duas frentes: “tenho um emprego no projeto e outro ensinando angolanos, para que este país possa continuar crescendo” (Osava).

Estes são apenas duas amostras que manifestam os compromissos assumidos com a TEO que é um conjunto de princípios e conceitos direcionados para a consecução de uma política de responsabilidade corporativa focada na formação do ser humano e sua evolução, ou seja:

O treinamento de trabalhadores é uma parte essencial de todos os projetos implementados pela Odebrecht. Até a metade de 2012, 79 mil angolanos haviam se beneficiado dos programas de treinamento da companhia. Estudantes universitários recrutados recebem treinamento especial e são preparados para ocupar posições senior na companhia. Em grandes projetos, a Odebrecht também oferece treinamento técnico para a população que vive em áreas próximas, preparando os jovens interessados- não somente empregados em potencial- para trabalhos de construção. Os cursos técnicos são fornecidos pelo “Programa Acreditar”, que, até agora, treinou cerca de 3 mil trabalhadores nas suas três unidades de Angola.¹³

Dado o seu peso econômico e sua presença social, a empresa está em posição de influenciar a condução de algumas políticas públicas e sociais no país (apesar das denúncias de trabalho escravo pelo pessoal brasileiro), assim, agindo como um verdadeiro agente paradiplomático, senão vejamos:

12 Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.democraciaycooperacion.net/espacio-colaborativo/america-latina/adjunta-tus-documentos-para-el/traduccion/portugues-387/article/a-diplomacia-da-construcao-angola>

13 Acesso em 22 de junho de 2015. <http://odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/tecnologia-empresarial-odebrecht>

Este ano, a multinacional brasileira Odebrecht vai investir entre 800 milhões a 1 bilhão de dólares nas mais diversas áreas do país; isso foi anunciado na quarta feira, em Luanda, pelo chefe da companhia, Emílio Odebrecht no encerramento de um encontro com o Presidente angolano José Eduardo dos Santos. A respeito do encontro, Emílio Odebrecht disse aos jornalistas que estava sempre atrás de uma oportunidade para “*prestar contas ao Presidente sobre o que foi confiado a nós, não somente no que se refere à entrega do serviço, mas também com relação aos investimentos brasileiros em Angola*” (Journal de Economia e Finanças 2009). (Nosso destaque)

Conclusão

Não há como ignorar o fato de que as notícias que veem da África geralmente estão associadas a catástrofes humanitárias cujo pano de fundo está normalmente as disputas de poder e baixo grau de institucionalização que possam garantir as necessidades mais elementares de sua população. Estes dois fatores poder ser generalizados para o continente, mas não podem ser os únicos a serem utilizados para se tirar conclusões ou mesmo promover uma análise dos países considerando que sua individualidade apresenta um leque gigantesco de variáveis que a cada um somente interessa. Nesse sentido, os modelos de desenvolvimento que tiveram impacto positivo na sociedade em um período de grande turbulência que foram os processos de descolonização (sem embargo os desafios que surgiram no período que logo se seguiu) levaram em consideração a importância dos investimentos estrangeiros.

O modelo de desenvolvimento que a Odebrecht trabalhou ativamente para implementar em Angola mostra traços de uma forma bem-sucedida em muitos casos, o que lança mais luz sobre a questão do comportamento das ETNs na arena internacional, que na década de 1970 e 1980, está associado com a expansão dos negócios sem qualquer responsabilidade social ou ambiental em relação aos países em desenvolvimento. O comportamento da Odebrecht teve um impacto positivo na sociedade angolana em um período de grande turbulência logo após o processo de descolonização e seguido pela guerra civil que deixou o país economicamente e politicamente quebrado, assim, em grande necessidade de investimentos para a reconstrução.

A construção de Capanda pela Odebrecht seguiu este modelo e deu origem a uma relação com o governo e a sociedade civil de tal magnitude que a empresa não só consolidou a sua posição no mercado, mas também demonstrou a capacidade de investir em pessoas para a consolidação de mão de obra local para substituir os empregados brasileiros, depois de um intenso processo de formação e de investimento, incluindo a promoção de uma maior participação dos angolanos para cargos de supervisão, de gestão e de direção.

Além disso, a comunidade local está envolvida com outras iniciativas, como o Programa Acreditar que promove a formação e treinamento para a construção civil, bem como para projetos que podem ajudar o país como um todo nos esforços de reconstrução.

É claro que tal modelo não é perfeito ou isento de críticas. No entanto, o caso apresenta muitas dimensões positivas que superam os negativos, que estão relacionados aos trabalhadores brasileiros e como a legislação trabalhista considera as condições de trabalho no estrangeiro sob condições extremas. Como tal, neste contexto a Odebrecht aparece como um importante agente da política externa brasileira que procura estabelecer a presença do país como interlocutor entre o Sul e o Norte, enquanto a Odebrecht consolidou a sua presença e negócios em Angola por meio da construção de confiança e reputação com o governo e a sociedade.

Em conclusão, as evidências encontradas neste estudo de caso indicam implicações importantes sobre como as ETNs brasileiras participam na arena global, por vezes, como precursores de Estados-Nação procurando implementar metas de política externa indiretamente, confirmando assim, que o quadro teórico do transnacionalismo e paradiplomacia é apropriado, embora, seja importante reconhecer que se trata de uma análise inicial que possam contribuir para uma agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- Angolan Statistical Institute. Acesso em 25 de maio de 2015. <http://www.ine.gov.ao/xportal/xmain?xid=ine>.
- Badin, Michelle Ratton Sanchez, e Fábio Costa Morosini. 2014. "The Brazilian approach to its south-south trade and investment relations: the case of Angola." *SSRN Scholarly Paper*. <http://papers.ssrn.com/abstract=2532584>.
- Bieler, Andreas, Richard Higgott, e Geoffrey Underhill. 2014. *Non-State Actors and Authority in the Global System*. Routledge.
- Borges Filho, Nilson. 2015. "Forças Armadas E Política Externa: O Governo Geisel." *Política e Estratégia* 1 (2): 266–75.
- Brasil. 2010. "Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola." *Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores*. Acesso em 03 de março de 2015. <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2010/declaracao-conjunta-sobre-o-estabelecimento-de-parceria-estrategica-entre-a-republica-federati>

va-do-brasil-e-a-republica-de-angola

- Calcagnoto, Gilberto. 1985. "O Relacionamento Econômico Brasil-África: Corda Bamba Entre Cooperação Econômica E Nova Dependência Sul-Sul." *Estudos Afro-Asiáticos* 11: 71-81.
- Cohen, M., e Maria Kupçü. 2005. "Privatizing foreign policy." *World Policy Journal*: 34-51.
- Corkin, Lucy. 2011. "China and Angola. Strategic Partnership or Marriage of Convenience?" *Angola Brief* 1 (1).
- Coviello, N. E. e H. J. Munro. 1995. "Growing the entrepreneurial firm. Networking for international market development." *European Journal of Marketing* 29 (7): 49-61.
- Cunha, Silvio Humberto dos Passos. 2002. "The Brazil-Angola economic relationships." *Caderno CRH* 15 (36): 1975-1988.
- Cutler, Claire. 2003. *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dasie, David D. 2011. "Global corporations and diplomacy." *International journal of economics & law* 1(1): 1-170.
- De la Rosa, Gloria Esteban. 2011. "International Countertrade – rules and practices." *International Journal of Business and Social Science* 2 (15).
- Dupas, Gilberto. 2005. *Atores e poderes na nova ordem global- Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Unesp.
- Embaixada da República de Angola em Portugal. 1994. "Protocolo de Lusaka." Acesso em 22 de maio de 2015. <http://www.embaixadadeangola.org/acordos.htm>
- Fares, Seme Taleb. 2007. "The Oil Pragmatism: The Brazil-Iraq Relations." *Revista Brasileira de Política Internacional* 50 (2): 129-45.
- Fedosov, V.E. 2000. *Capanda Hydro project in Angola. Hydro technical Construction* v. 34, n. 8-9.
- Fletcher, Richard. 1996. "Network Theory and Countertrade Transactions." *International Business Review* 5 (2): 167-189.
- Fleury, Afonso e Maria Tereza Leme Fleury. 2012. *Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização*. São Paulo: Editora FGV.
- Fragoso, J. L. R. 1984. "Notas sobre a política externa brasileira dos anos 50-70." *Estudos Afro-Asiáticos* 10: 5-29.
- Francisco J.M.S. 2004. "Internacionalização Para Um Mercado Culturalmente Próximo, Mas Em Guerra: A Odebrecht Em Angola." *Encontro*

Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração. Curitiba.

Garten, Jeffrey E. 2002. *The Politics of Fortune: A New Agenda For Business Leaders*. 1st ed. Boston: Harvard Business Review Press.

Górska, Magda. 2013. "Does the Uppsala Internationalization Model Explain the Internationalization Process of Professional Business Service Firms?" *Cbu International Conference on Integration and Innovation in Science and Education*. Prague, Czech Republic.

International Rivers. 2010. *African Dams Briefing*. Acesso em 11 de Agosto de 2016. <https://www.internationalrivers.org/resources/african-dams-briefing-map-4037>

Jornal de Economia e Finanças. 2009. "Odebrecht aumenta investimentos em Angola." 26 de março. Acesso em 20 de junho de 2015. <http://jornaldeeconomia.sapo.ao/empresas/odebrecht-aumenta-investimentos-em-angola>

Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. 1st ed. Ithaca: Cornell University Press.

Kuznetsov, Alexander S. 2014. *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. 1st ed. Routledge.

Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio da Silva*. Brasília: Funag.

Mathews, Jessica T. 1997. "Power Shift." *Foreign Affairs*.

Mensah, Chaldeans. 1989. "Countertrade in Third World Mutual Trade: Some Notes." *IFDA Dossier* 70: 35-46.

Moreira, Lauro. 2006. *A Política Externa e de Cooperação Brasileira para a África*. Acesso em 22 de maio de 2015. www.eiie.pt/files/lauro_moreira-Final.pdf

Odebrecht. Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.odebrechtonline.com.br/>

Okoroafo, S. 2001. "An Assessment of critical entry factors affecting modes of entry substitution patterns in foreign markets." *Journal of Global Marketing* 3 (5).

Osava, Mario. "Brazilian Firms Bring Water and Power to Angolans." *Inter Press Service (IPS)* Acesso em 22 de junho de 2015. <http://www.ipsnews.net/2012/12/brazilian-firms-bring-water-and-power-to-angolans/>

Penna Filho, P., e Lessa, Antonio C. 2007. "O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil." *Revista de Estudos Históricos* 39: 57-81.

- Pinheiro, Leticia. 2007. "Ao vencedor, as batatas: o reconhecimento da independência de Angola." *Revista de Estudos Históricos* 39: 83-120.
- Pinheiro, Paulo Dyrceu. 1987. "Capanda é um exemplo de cooperação entre países em desenvolvimento." *Comércio Externo* 5: 31-34.
- Santana, Ivo de. 2003. "The Brazilian Business Awakening to the African Market from the 1970's to 1990." *Contexto Internacional* 25 (1): 139-95.
- Sauvant, Karl P., Kristin Mendoza, e Ince Irmak. 2008. *The Rise of Transnational Corporations from Emerging Markets: Threat or Opportunity?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Seawright, Jason e John Gerring. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study- Research a Menu of Qualitative and Quantitative Options." *Political Research Quarterly*.
- Senhoras, Eloi Martins. 2010. *A internacionalização empresarial e a paradiplomacia corporativa nas relações econômicas internacionais*.
- Silva, Márcia Maro. 2008. *A Independência de Angola*. Ministério das Relações Exteriores: FUNAG. Acesso em 03 de março de 2015. http://funag.gov.br/loja/download/492-Independencia_de_Angola_A.pdf
- Silva, Rosângela Sarmento, Marcilene Feitosa Araújo, Dércia Antunes Souza, Sérgio Feliciano Crispim, e Marcos Antonio Gaspar. 2013. "Analysis of the Internationalization Process of a Venezuelan Company." *Review of International Business* 8 (1): 31-47.
- Sílvio, Humberto. 2006. "As relações econômicas Brasil-Angola (1975-1988)." *Caderno CRH* 15 (2). Acesso em 12 de agosto de 2016. <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=161>.
- Soldatos, Panayotis. 1990. "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actor." In *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. New York: Oxford University Press.
- Stopford, John. 1994. "The growing interdependence between transnational corporations and Governments." *Transnational Corporations* 3 (1): 53-74.
- Stuenkel, Oliver. 2014. "O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico?" *Política Externa*, 03 de fevereiro. Acesso em 22 de maio de 2015. <http://politicaexterna.com.br/2309/o-brasil-na-africa-uma-ponte-sobre-o-atlantico/>
- Toscano, Daniella Maria Barandier, 2004. "A influência do sistema Petrobrás sobre a ação externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979)." Tese

de mestrado, Universidade Nacional de Brasília.

- Turnbull, P. W. 1987. "A challenge to the stages theory of the internationalization process." In *Managing Export Entry and Expansion*. New York: Praeger.
- Vigevani, Tullo e Gabriel Cepaluni. 2007. "Lula Da Silva's Foreign Policy: The Autonomy through Diversification Strategy." *Contexto Internacional*. 29 (2): 273-335.
- Visentini, Paulo Fagundes. 2002. *As Revoluções Africanas*. São Paulo: Unesp.
- Whitaker, Paul M. 1970. "The Revolutions of 'Portuguese' Africa." *The Journal of Modern African Studies* 8 (1): 15-35.
- Wilson Center. 1976. "Memorandum for the president, 'commercial relations of brazil with petroleum producing countries'." 07 de julho. Acesso em 11 de Agosto de 2016. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116866>.
- Wink Junior, Marcos Vinício, Hsia Hua Sheng e William Eid Junior. 2011. "Transaction costs: an empirical analysis of their relationship with investment and foreign direct investment." *RAE-Revista de Administração de Empresas* 51 (2).
- Wosiak, Carolina Rossi e Nique Walter. 2007. "Exportação de serviços de Engenharia e Construção e o processo de internacionalização: o caso da Construtora Norberto Odebrecht S.A." *Fourth Conference of the Business Administration Institute - IFBAE*.
- Zebinden, Walter SantAna, Fabio Lotti Oliva, e Marcos Antonio Gaspar. 2007. "A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht." *Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR* 8 (1). Acesso em 12 de agosto de 2016. <http://revistas.unipar.br/?journal=empresarial&page=article&op=view&path%5B%5D=2675>.
- Zongwe, Dunia P. 2010. "On the Road to Post Conflict Reconstruction by Contract: the Angola Model." Dezembro. Acesso em 28 de maio de 2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730442.

RESUMO

A reconstrução de Angola, com o final da guerra civil, dependeu e ainda depende em grande parte dos investimentos externos recebidos e teve as empresas brasileiras como as principais aliadas a partir de linhas de crédito especialmente concedidas para este fim. Qual a razão que levou o Brasil a adotar uma postura de exercício de influência indireta em relação a Angola, a despeito de sua pretensão explícita de política externa de aumentar o intercâmbio Sul-Sul? O que levou as empresas brasileiras a aceitar os riscos de fazer negócios em um país com baixa estabilidade política e institucional, assolado por guerra civil e sem um quadro jurídico estável com o Brasil? Utilizando

como quadro teórico o transnacionalismo e a paradiplomacia, as respostas para estes questionamentos serão apresentadas neste artigo a partir de estudo a ser conduzido no caso da construção e posterior ampliação da hidrelétrica de Capanda.

PALAVRAS-CHAVE

Transnacionalismo; Paradiplomacia; Brasil; Angola; Capanda; Odebrecht.

*Recebido em 28 de junho de 2016.
Aprovado em 25 de agosto de 2016.*

IMPACTOS DA COOPERAÇÃO? O CASO DOS BANCOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E DE ANGOLA

Patricia Alencar Silva Mello¹
Sarah Morganna Matos Marinho²

Introdução

De que forma a cooperação internacional aprofundada nos últimos anos entre Brasil e Angola tem sido estabelecida? Essa instigante pergunta debatida de forma mais densa nos fóruns de pesquisa que ventilam a existência da chamada Cooperação Sul-Sul revela a inspiração desse artigo.³

Contribuir nesse debate é o objetivo aqui almejado. Isso ocorrerá por meio de um exame qualitativo do histórico de formação e da estruturação jurídico-institucional dos bancos de desenvolvimento criados pelos governos desses dois países, a saber: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA).

1 Doutoranda em Administração Pública na Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: patalencar@yahoo.com.br

2 Doutoranda em Direito na Universidade de São Paulo. Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: sarah.momm@gmail.com

3 Badin e Morosini (2015) resgatam o histórico de relações entre Brasil e Angola em detalhes. A discussão sobre a Cooperação Sul-Sul tem como marco relevante a Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955. No contexto da década de 1950, o principal ponto dos países em desenvolvimento era a hegemonia dos países de economia avançada nas organizações transnacionais em emergência. Hoje, a ordem internacional e sua organização de poder ainda são questionadas, mas os países em desenvolvimento já alcançaram instituições políticas, econômicas e sociais mais fortes para se colocar e cooperar entre si no cenário internacional de forma mais independente (Ramanzini Júnior e Ayerbe 2015, 7-8).

Em específico, sem a pretensão de julgar as motivações e acertos da escolha por bancos de desenvolvimento, move-nos a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a criação do BDA poderia se revelar como um aprendizado institucional entre Brasil e Angola, ou uma importação institucional?

Esses países contam com um histórico de relação política e econômica bastante expressivo e o Brasil tem tradição na articulação de bancos de desenvolvimento para impulsionar sua economia, dentre os quais o BNDES, criado em 1952 para atuar em âmbito nacional. Angola, então, teria bebido da fonte de experiência brasileira quando da criação do BDA, em 2006. Essa é nossa hipótese.⁴

Parte-se do argumento de que, independentemente da forma como a expertise brasileira possa haver influenciado a decisão da criação do banco de desenvolvimento angolano, é possível extrair lições importantes da comparação do processo de instituição e consolidação de bancos de desenvolvimento em ambos os países, ressaltadas as idiossincrasias de cada contexto e os momentos históricos em que foram criados.

Não se pretende refletir sobre ser ou não o BDA um transplante institucional, com o fito de escapar das controvérsias existentes na literatura acerca desse termo e das inferências de sucesso ou fracasso que geralmente o acompanham.

Evitando usar termos como “cultura legal” ou “transplante legal” (no original, *legal culture* e *legal transplant*), como fizeram Delazay e Garth (2001, 241-255), partiremos da constatação de que os países se inspiram nas instituições uns dos outros e, eventualmente, importam ou exportam soluções, especialmente num movimento que se origina do centro – onde haveria mais desenvolvimento – para a periferia – onde haveria menos desenvolvimento.

Na ordem internacional conforme hoje posta, o Brasil certamente não seria considerado uma potência, como a americana, a inglesa ou a alemã, por exemplo. Mas, no âmbito dos países do Sul e à luz de uma concepção de desenvolvimento em estágios, o Brasil teria uma economia mais avançada que a de Angola e, assim, poderia servir como fonte para a “importação” de instituições para o desenvolvimento econômico.

Portanto, considera-se que, bem ou mal sucedidos do ponto de vista

4 Além do BNDES, existem no Brasil outros bancos de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil, criado também pelo governo federal em 1952, o Banco Regional de Desenvolvimento para o Extremo Sul (BRDE), que foi criado por iniciativa dos estados federativos da região Sul do Brasil, quais sejam, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná e alguns outros congêneres estaduais.

do resultado esperado, aquilo que tradicionalmente se conhece como transplantes institucionais ganha contornos mais horizontais quando observado como processos de importação/exportação de instituições entre países. Nas palavras de Delazay e Garth (2001, 253), “portanto, ao invés de pensar em “cultura” ou “estrutura” per se, tentamos empregar uma abordagem estrutural que analisa como as estratégias internacionais se desenvolvem a partir de dentro - e como elas transformam - estruturas locais”.

Para abordar o problema, iniciaremos com uma breve reflexão sobre a evolução das relações de cooperação entre Brasil e Angola para, no próximo tópico, fazermos uma contextualização da criação do BDA e do BNDES. No terceiro tópico, considerando que o banco de desenvolvimento angolano seja resultado de uma inspiração no modelo brasileiro, procuraremos avaliar em que medida o BDA é uma importação angolana e uma exportação brasileira e como ele estaria se consolidando como localmente no país africano. Para isso, algumas comparações entre o BDA e os bancos de desenvolvimento brasileiros serão traçadas.

Refletindo sobre a cooperação entre Brasil e Angola

No contexto das relações políticas e econômicas entre o Brasil e a África, intensificadas principalmente a partir do primeiro Governo Lula, a aproximação com Angola parece vir se desenrolando como um caso especial desde a década de 1970. Há indicações de significativa cooperação, notadamente após o ano de 1975, quando, no contexto da crise internacional do petróleo, o governo militar brasileiro de Ernesto Geisel reconheceu Angola como um país independente. Esse fato chamou atenção por haver ascendido ao poder o Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), partido considerado marxista na conjuntura política internacional da Guerra Fria⁵.

A partir de então, apesar de se verificar altos e baixos no relacionamento entre esses dois países ao longo do tempo, diversos acordos e protocolos de entendimento foram entre eles celebrados. O Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica ajustado em 1980, em que se estabeleceu uma comissão conjunta de trabalhos para a cooperação entre Brasil e Angola, foi o primeiro deles. Além disso, também se tem conhecimento da alocação de recursos de linhas de financiamento públicas em comércio exterior no Brasil para projetos em Angola, provavelmente em função de outros acordos e

5 O trabalho de Badin e Morosini (2015) resgata o histórico de relações entre Brasil e Angola em detalhes usando fontes primárias e é a referência para as informações articuladas nesse tópico.

protocolos de entendimento firmados ao longo dos anos.

No ano de 1995, por exemplo, foi firmado o Acordo para Reescalamento de Dívida entre Brasil e Angola. Este referenciava a um passivo deste país relativo a financiamentos tomados no âmbito do Programa de Financiamento à Exportação (Proex) do Governo Federal brasileiro, os quais seriam amortizados mediante carregamentos de petróleo adquiridos pelo Brasil.

Nos anos 2000, por outro lado, observou-se uma tendência de articulação de recursos para financiamento especificamente da exportação de serviços de construção civil brasileiros para execução de obras de infraestrutura em Angola pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Tais financiamentos foram intensificados em 2007, quando, após a celebração de um Protocolo de Entendimentos entre os governos, o BNDES passou a dispender recursos em linhas de financiamento estabelecidas exclusivamente para conceder crédito a empresas brasileiras que se propusessem a executar obras e serviços de infraestrutura para a reconstrução de Angola, que se encontrava em pleno período de recuperação pós-guerra civil. Importante notar não constar na prestação de informações oficiais do BNDES para comércio exterior outra situação em que o banco tenha articulado linhas de financiamento exclusivamente para um dado país.

É certo que, assim como com o Brasil, Angola mantém relacionamento importante com outros atores no cenário internacional. O Banco de Desenvolvimento Africano, de que Angola é parte juntamente com outros 52 países, por exemplo, é financiado por 24 países europeus, asiáticos e americanos, dentre os quais o Brasil, objetivando a promoção do crescimento econômico sustentável e a redução da pobreza.⁶

Contudo, as relações bilaterais entre Brasil e Angola em assuntos políticos e econômicos parecem ser estratégicas para ambos os países e justificam analisar como ambos vêm estabelecendo mecanismos de intercâmbio institucional.

O contexto de criação dos bancos

Criado em 1952, no governo Getúlio Vargas, com o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDES foi o grande financiador da política desenvolvimentista de substituição de importações do período de sua criação até o final da década de 1970.⁷

⁶ Mais informações sobre o Banco de Desenvolvimento Africano em <http://www.afdb.org/en/about-us/>. Acesso em 27 de outubro de 2015.

⁷ Desde 1982, o banco é chamado Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

A sua fundação foi um dos resultados da atuação de uma equipe de avaliação ampla da economia brasileira instalada em 1951, chamada Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). A industrialização do país já havia sido impulsionada com algum vigor desde o Estado Novo, na década de 1940, com a criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional, por exemplo. Mas, já na década 1950, a economia nacional ainda passava por uma fase incipiente de industrialização e necessitava de incentivos para impulsionar a indústria de base e os setores produtivos mais sensíveis.

O governo brasileiro acordou, então, uma ajuda financeira advinda do governo norte-americano, especificamente através de empréstimos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e do Export-Import Bank (Eximbank), assim como estruturou o Fundo de Reparelhamento Econômico (FRE), o qual, formado por um adicional ao Imposto de Renda, financiou o Plano de Reparelhamento Econômico⁸ junto com o apoio estrangeiro e serviu para que o BNDES fosse instituído⁹.

Já em relação ao BDA, é interessante perceber que, em 2006, quando desembarcou em Angola uma equipe brasileira formada por consultores vinculados ao Banco do Nordeste do Brasil para auxiliar uma comissão especial angolana então nomeada para criar um banco de desenvolvimento¹⁰, esse país se encontrava em pleno período de recuperação de quase três décadas de

Social, em função da inclusão oficial do aspecto social do desenvolvimento aos seus objetivos. Nesse ano, o Sistema BNDES foi reestruturado como um todo e o banco passou a gerir o Fundo de Investimento Social (Finsocial) dentro do seu novo objetivo (Paiva 2012, 75). Ver também Monteiro Filha (1994) e Schapiro (2010).

8 “Entre os objetivos do referido plano estava a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como empecilhos ao processo de industrialização” (Paiva 2012, 16).

9 Mais informações sobre o contexto de criação e estrutura de capital inicial do BNDES podem ser encontrados em Paiva (2012, 15-27) e Prochnik e Machado (2008, 2-34). A CMBEU, que era formada por mais de duzentos profissionais norte-americanos e brasileiros, fez várias das primeiras recomendações de apoio financeiro do banco no âmbito da economia nacional (Paiva 2012, 24).

10 No dia 22 de março de 2006, teria sido celebrado um protocolo de intenções entre o diretor de Gestão de Desenvolvimento do BNB, Sr. Pedro Eugênio Cabral e o assessor econômico do Presidente da República de Angola, Sr. Augusto Archer Mangueira, por meio do qual foi acordado o estabelecimento de “parcerias comerciais e técnicas para a implantação do Banco de Desenvolvimento de Angola (BDA)” e constituída equipe que no futuro se dirigiria do Brasil para Angola para auxiliar a concretização do projeto do banco de desenvolvimento naquele país. Essa informação foi obtida no site do BNB: http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/investir_no_nordeste/principal/docs/mailclipping_12.pdf. Acesso em 13 de outubro de 2014. Por meio da Resolução no 24/06 foi nomeada em Angola a Comissão de Implantação do BDA.

guerra que, dentre outros impactos negativos, assolou a sua economia¹¹.

Essa época coincidiu com um período de acréscimo de preço e produção do petróleo no cenário internacional. Países procuravam agressivamente fontes de recursos minerais e petrolíferos a despeito do regime de governo dos países exportadores. E, como o petróleo se destaca de forma quase exclusiva na pauta de produção e exportação de Angola, o impacto positivo no seu Produto Interno Bruto (PIB) foi rapidamente percebido.¹²

Tal conjuntura despertou o governo angolano para a imprescindibilidade de serem adotadas medidas que melhor refletissem a distribuição de tais recursos extraordinários. Essa preocupação era justificada não somente pela necessidade de reestruturação macroeconômica do país, mas igualmente pela vulnerabilidade econômica decorrente da dependência excessiva de um único produto.¹³

Eis o cenário em que foi criado o BDA: um período de restabelecimento da paz e de ingresso de recursos financeiros extraordinários advindos do comércio internacional de petróleo, que dependiam de alocação estratégica e esforços macro-institucionais direcionados à concepção de uma estratégia de reconstrução e desenvolvimento do país em “bases sustentadas”.¹⁴

Tais esforços consubstanciaram-se em programas de desenvolvimento econômico e social iniciados pelo governo angolano com respaldo na carta constitucional em vigor no país quando da criação do BDA¹⁵. A estratégia prioritária do banco era fomentar e apoiar “o empresariado nacional” considerado habilitado para impulsionar a economia do país no pós-guerra.¹⁶

De igual modo, tanto a atual constituição, promulgada em 2010,

11 Estamos nos referindo à guerra civil ocorrida em razão de disputas políticas pós-independência de 1975. Esta teria sido incentivada pelos Estados Unidos para refrear o comunismo na região. Angola também foi palco de diversas guerras internas ocorridas anteriormente. De acordo com Sogge (2009, 1): “em todo século XX, Angola desfrutou de escassos 20 anos sem guerras, de 1941 até 1961, período que se inicia com a última campanha militar colonial e se encerra com as primeiras revoltas anticoloniais.”

12 Estudos realizados por Jensen e Paulo (2011, 1) que se baseiam em dados do Centro de Estudos e Investigação Científica (CEIC) da Universidade Católica de Angola (UCAN) apontam um aumento do PIB na ordem de 20,9% em 2007. Esse valor difere de informações do Fundo Monetário Internacional (FMI), segundo as quais esse aumento teria sido ainda maior: 22,7%. Ver também Sogge (2009, 6).

13 Para mais informações acerca dos impactos que a dependência exclusiva do petróleo pode causar à economia de um país ver Mitchell (2008). Ver também Jensen e Paulo (2011).

14 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

15 Artigos 110, alínea h, 112, alínea f e 113, todos da anterior Carta Constitucional promulgada em 1992, que vigia ao tempo de criação do BDA.

16 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

como o Plano Nacional de Desenvolvimento de Angola (PND) - 2013-2017¹⁷, dispõem acerca da importância da “diversificação da economia angolana” a ser possibilitada por meio de “um forte desenvolvimento do sector privado e empresarial”.¹⁸

Para tanto, era preciso suprir uma lacuna existente no sistema financeiro nacional de financiamento de longo prazo. Isso seria viabilizado por meio da concessão de créditos com condições vantajosas – isto é, com maior prazo de reembolso – ao setor empresarial. Essa tarefa seria bem desempenhada por um banco de desenvolvimento.

Até então era atribuição do chamado Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (FDES) mobilizar recursos para financiar projetos de investimento econômico sustentado.¹⁹ A formação desse fundo, em 1999, resultou também de ações do governo angolano endereçadas ao setor produtivo, mas que a essa altura concluíam pela necessidade de ser essa mobilização aprimorada e tornada mais eficaz por um banco especificamente voltado para esse fim.²⁰

Surge assim o BDA, criado pelo Decreto 37/06, por meio do qual o FDES foi extinto, tendo seu patrimônio sido transferido para o banco recém criado. Nascia o BDA, portanto, com recursos advindos desse fundo e em meio a “condições políticas e sociais” favoráveis em razão do restabelecimento da paz e da estabilização financeira que Angola finalmente estaria experimentando.²¹

O paralelo entre os bancos

Em que medida o BDA seria resultado de uma importação angolana/

17 Este foi o primeiro plano de médio prazo elaborado na vigência da atual Constituição Federal e após a aprovação da Lei de Bases Gerais do Sistema Nacional de Planejamento, que estabelece uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo com o objetivo de reconstruir o país, destruído por guerras.

18 É o que se observa igualmente nos dispositivos da Lei do Fomento do Empresariado de Angola, Lei no 14/2003, que delineia a criação pelo governo angolano de “condições para incentivar e fomentar atividades produtivas do empresariado nacional”. A ideia de fundo é que o desenvolvimento econômico depende do setor privado, mas que este depende do Estado para fornecer-lhes condições “favoráveis, prioritárias ou preferenciais”, bem como condições jurídicas, materiais e institucionais para “fomentar sinergias entre investidores privados e estrangeiros.”

19 Esse fundo foi criado pelo Decreto 21/99 e extinto pelo Decreto 37/06, que criou o BDA.

20 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06, que criou o BDA.

21 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06, que criou o BDA.

exportação brasileira e como ele estaria se consolidando como uma estrutura local no país africano?

No seu período inicial, era o Governo Federal que determinava diretamente que setores e quais empresas seriam beneficiados com os investimentos do BNDES através dos grandes planos nacionais de desenvolvimento (Monteiro Filha 1994, Paiva 2012).

O banco foi criado para financiar os setores que necessitavam de investimentos de longo prazo de maturação no âmbito do Plano de Reaparelhamento Econômico²². Posteriormente, no governo de Juscelino Kubitschek, exerceu também relevante papel no financiamento de longo prazo do Plano de Metas²³. No governo de João Goulart, teve suas atividades voltadas ao Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social²⁴. No período da ditadura militar, por sua vez, continuou a ter suas atividades controladas diretamente pelo Governo Federal, especialmente para a implementação do Primeiro – I PND e do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND²⁵. Mesmo após o fim dos grandes programas nacionais de crescimento, a indicação pelo Governo Federal continuou a ser o principal fator levado em consideração para a escolha dos projetos financiados até a criação da Área de Crédito do BNDES, em 1989, quando passaram a ser realizados estudos de classificação de risco (Paiva 2012, 21-96).

Além disso, o banco foi criado com uma série de tributos e fundos governamentais a ele atrelados como fontes de recursos, cujos dispêndios eram necessariamente vinculados aos setores da economia preestabelecidos em lei. De 1952 a 1995, contou-se primeiramente com o FRE, além do Fundo Federal de Eletrificação (FFE), do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e do Fundo Portuário Nacional (FPN). A partir do final da década de 1960,

22 “Entre os objetivos do referido plano estava a expansão dos serviços básicos de infraestrutura, principalmente de transporte e energia, que se apresentavam como empecilhos ao processo de industrialização” (Paiva 2012, 16).

23 O Plano de Metas consistiu num “conjunto de projetos relativos a energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação técnica”, além do projeto de construção da nova capital do País, Brasília (Paiva 2012, 29).

24 Os principais objetivos desse plano eram o combate à inflação, a renegociação da dívida externa, proporcionar incentivos para o crescimento econômico e as reformas de base, consistentes na reestruturação fiscal, bancária, urbana, universitária e agrária (Paiva 2012, 39).

25 O I PND estava voltado a investimentos em infraestrutura, especialmente nos setores de energia, transportes, telecomunicações, siderurgia e petroquímica, além do apoio à educação, ciência e tecnologia. Já o II PND foi idealizado para reforçar a política de substituição de importações do plano anterior, de modo a “diversificar e consolidar o parque industrial nacional, tendo como foco as petroquímicas, siderúrgicas, mineradoras de cobre e indústria pesada” (Paiva 2012, 57-60).

um percentual do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e doações e aportes do Tesouro Nacional tornaram-se também relevantes para a estrutura de capital do banco. A partir do final da década de 1970, os recursos do PIS/Pasep passaram a ser repassados para o BNDES e, até 1995, esses recursos ou o retorno líquido do banco, a depender do período, representaram os componentes mais importantes da sua estrutura de capital (Prochinik e Machado 2008, 3-34).

Em 1974, foram constituídas três subsidiárias integrais do BNDES: a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A. (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa). O objetivo das subsidiárias era subscrever ações e outros valores mobiliários em empresas nacionais, públicas ou privadas, que se enquadrassem no II PND e necessitassem de capital de giro. (Paiva 2012, 65-71)

O BNDES sempre dispôs de dois tipos de investimento direto²⁶: as operações de renda fixa, consistentes em empréstimos concedidos a taxas subsidiadas mediante a apresentação de contrapartidas como garantia; e as operações de renda variável, realizadas mediante a subscrição de valores mobiliários de emissão das empresas financiadas. O banco intencionava que a modalidade de financiamento por renda variável consistisse em investimentos transitórios e que as participações societárias fossem preferencialmente minoritárias (Veslasco Jr. 2010, Paiva 2012)²⁷.

Em 1982, por sua vez, o chamado Sistema BNDES foi reestruturado, tendo ocorrido a fusão da Embramec com a Fibase e a Ibrasa para a criação da BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), que passou a ser a única subsidiária integral de participações do banco de fomento (Paiva 2012, 76), tornando-se responsável por todos os investimentos de renda variável a partir de então.²⁸

26 Hoje, além das operações de financiamento direto, o BNDES também disponibiliza formas de apoio financeiro indiretas, realizadas através da intermediação de instituições financeiras terceiras, e mistas, quando as modalidades direta e indireta são combinadas no financiamento do mesmo projeto, conforme informações obtidas no sítio eletrônico do BNDES. Acesso em 26 de outubro de 2015. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/

27 Além destes tipos de investimentos diretos, o BNDES disponibiliza recursos para que outros intermediários operem investimentos indiretos usando seus fundos. Atualmente, uma companhia pode solicitar financiamento tanto do BNDES como de outros intermediários e mesmo se beneficiar de mais de um destes de investimentos em um mesmo projeto. Estas informações podem ser encontradas no site do BNDES: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/ Acesso em 26 de outubro de 2015.

28 Conforme informações obtidas no sítio eletrônico do banco, o Sistema BNDES é hoje composto pelo BNDES, pela BNDESPAR e pela Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/. Acesso em 26 de outubro de 2015.

No período da década de 1980, o BNDES seguiu a tendência das reformas neoliberais inspiradas no Consenso de Washington.²⁹ O banco foi pioneiro na experiência de desestatização brasileira (Velasco Jr. 2010). Não obstante o caráter que se esperava imprimir aos investimentos de renda variável, a BNDESPAR se encontrava no controle acionário de boa parte das empresas financiadas em meados da década de 1980, uma vez que tinha adotado a prática de apoiar empreendimentos em crise, convertendo em participação acionária dívidas de empresas públicas e privadas inadimplentes com o BNDES (Pinheiro, Bonelli e Schneider 2004, Velasco Jr. 2010, Paiva 2012).³⁰ Ocorre que a subsidiária não possuía estrutura jurídica para exercer o controle das financiadas, assim como sua situação econômica não permitia qualquer intervenção financeira em porte suficiente para que as empresas revertissem o quadro de crise (Velasco Jr. 2010).

De 1987 a 1989, então, 17 empresas estatais das quais a BNDESPAR e/ou o BNDES participava foram privatizadas, o que rendeu-lhes situação financeira superavitária em 1988, pela primeira vez em seis anos. A experiência do BNDES com as privatizações, por sua vez, influenciou os planos nacionais de desestatização que marcaram o cenário brasileiro na década de 1990, tendo ocorrido a privatização de 36 outros grupos empresariais estatais brasileiros de 1991 a 2000 (Schapiro e Trubek 2012, 36-37), processo no qual o BNDES atuou como agente de privatização a partir do Governo Collor (Velasco Jr. 2010, 324).³¹

Além do financiamento e da administração das privatizações, o BNDES também atuou de acordo com o escopo de desenvolver um setor exportador de bens de capital de maior valor agregado no Brasil a partir da década de 1990, o qual foi significativo para a economia nacional mesmo no período em que a liberalização econômica chegou ao seu ápice (Cartemol 2005, 3-30).

Com a criação da Área de Crédito do BNDES em 1989 e o estabelecimento de parâmetros de análise de risco e retorno, o banco foi aperfeiçoando

29 O Consenso de Washington consistiu basicamente nas seguintes medidas, impostas pelos órgãos multilaterais de financiamento às economias em crise fiscal ao final da década de 1980: disciplina fiscal, reorientação de despesas orçamentárias, reforma tributária, liberalização financeira, liberalização comercial, atração de investimentos diretos estrangeiros, privatização, desregulação econômica, fortalecimento dos direitos de propriedade e viabilização de taxas de retorno econômicas competitivas.

30 Tais operações ficaram conhecidas como “operações hospital”, tendo consistido no resgate de 6 companhias que estavam à beira da falência no início da década de 1980 (Pinheiro, Bonelli e Schneider 2004).

31 Para mais detalhes acerca da participação do BNDES nas privatizações brasileiras ver Mantega (2001) e Velasco Jr. (2010).

sua governança interna, que passou por diversas modificações até chegar ao modelo atual (Paiva 2012). Hoje, o Sistema gira em torno principalmente da Diretoria³² e das Áreas Operacionais³³, onde as análises técnicas são realizadas, sob a gestão de Superintendentes, os chefes de cada Área. Há também um Conselho de Administração³⁴, que é o órgão de orientação superior do banco, responsável por guiar as atividades da Presidência.

Em todos os processos de análise para concessão de financiamento direto e indireto não automático pelo Sistema BNDES, parte-se do primeiro passo de enquadramento, no qual no qual o Comitê de Enquadramento e Crédito verifica a adequação da empresa às diretrizes de apoio do banco do momento e a Área de Crédito realiza a análise de risco e retorno. No segundo passo, uma das diretorias recebe o projeto e julga seu mérito conforme a política de financiamento do banco e, num terceiro momento, se o investimento for realmente realizado, tal diretoria decide também por qual modalidade³⁵. Culmina-se com a contratação, por contrato elaborado pela Área Operacional específica, que também fiscaliza o investimento³⁶.

Se o projeto demandar menos de 20 milhões de reais e o pedido de crédito vier de um intermediário, será o caso de uma operação indireta automática, que demanda procedimento mais simples. As demandas de apoio

32 A Diretoria é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e sete Diretores, todos indicados pelo Presidente da República, sendo o Presidente e o Vice nomeados por prazo indeterminado e os Diretores por um mandato de três anos. Todos são demissíveis ad nutum. Desde 2013, dentre os Diretores indicados, o Presidente do banco nomeará um para acumular a direção de assuntos referentes a América Latina, Caribe e África. Para fins de fiscalização das atividades do BNDES, existe o Conselho Fiscal, que conta com três membros efetivos e seus respectivos suplentes, sendo dois deles indicados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e um membro efetivo e respectivo suplente indicados pelo Ministro de Estado da Fazenda, todos com mandato pelo prazo de dois anos. Há ainda o Comitê de Auditoria, que pode ser instalado e nomeado a critério do Conselho de Administração do banco, conforme as regras ditas pelo Conselho Monetário Nacional.

33 As Áreas Operacionais têm suas competências fixadas pela Diretoria, que também indica seus chefes, dentre o pessoal interno. Todos os funcionários do Sistema BNDES devem ser selecionados mediante concurso público, não obstante tenham vínculo de emprego aplicável a funcionários do setor privado.

34 O Conselho de Administração do BNDES é composto por 11 membros e respectivos suplentes, sendo um representante dos funcionários e ocupando o Presidente do banco a sua Vice-Presidência. Quatro dos membros são indicados pelos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, da Fazenda e das Relações Exteriores, e os demais pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a não ser pelo representante dos empregados, que é indicado pelo Presidente da República.

35 O Comitê de Enquadramento e Crédito, responsável pela primeira fase da análise, é composto pelos superintendentes do BNDES.

36 Todos os chefes das Áreas Operacionais formam o Comitê de Adequação.

financeiro, nesses casos, são apresentadas diretamente aos agentes financeiros intermediários, que as analisam e contratam, assumindo seu risco por completo. As propostas de apoio financeiro resultantes são encaminhadas pelos intermediários para a Área de Operações Indiretas (AOI) da Área Operacional respectiva, que as analisam e decidem pela aprovação ou devolução das propostas. As instâncias superiores – o superintendente e o diretor da área em questão – endossam as aprovações ou as devolvem à AOI. Se aprovadas, as propostas de apoio financeiro são contratadas, tornando-se operações, e os recursos demandados são liberados.

As linhas de financiamento, ou produtos, do Sistema BNDES são voltadas a atender demandas permanentes da política de apoio do banco e não possuem dotação orçamentária previamente estabelecida, o que significa dizer que qualquer fonte de recurso desvinculada do sistema pode ser alocada às linhas, conforme as demandas e aprovações de crédito de cada ano. Já os programas do Sistema BNDES procuram atender demandas específicas transitórias, com prazo de vigência e dotação orçamentária preestabelecidos. Pode ocorrer de um programa virar uma linha de financiamento, quando a demanda de crédito de que era foco vira uma necessidade permanentemente prioritária para a economia nacional.³⁷

Da mesma forma, todas as possibilidades de apoio financeiro do BNDES por débito (ou renda fixa) comportam a obtenção de garantias, preferencialmente garantias reais.³⁸ Em casos de comércio exterior, no entanto, a depender da natureza do objeto da exportação, se produtos ou serviços, ou do próprio programa ou linha de financiamento do banco, as garantias podem consistir desde a assinatura de títulos de crédito, como notas promissórias ou letras de câmbio específicas para estes fins, especialmente utilizadas nos casos de exportação pós-embarque, até a utilização do Fundo Garantidor de Investimentos - FGI, estruturado pelo BNDES para empresas de menor porte, e do Fundo de Garantia à Exportação - FGE, o qual, instituído por lei e gerido pelo banco, tem por objetivo cobrir as garantias conferidas pela União no âmbito do Seguro de Crédito à Exportação. Este, por sua vez, objetiva “segurar as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação”.³⁹

37 Informações sobre a diferença entre programas e linhas de financiamento (ou produtos) obtidas no Relatório Anual de 2012 do BNDES.

38 As possibilidades de garantias reais disponíveis constam na Resolução BNDES 665/87.

39 Sobre o FGE, ver a Lei n. 9818/1999 e a Lei. 6704/1979 sobre o SCE. Sobre o FGI, ver: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/FGI/index.html. Acesso em 26 de outubro de 2015.

Salienta-se a recente criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias - ABGF. Trata-se de empresa pública voltada a administrar fundos públicos e conceder garantias em ocasiões variadas. Ao que tudo indica, a ABGF poderá garantir operações de financiadas pelo BNDES que se enquadrem nos seus objetivos sociais, mas não se tem dados das atividades dessa empresa ainda⁴⁰.

A partir de 1995, não apenas o retorno líquido sobre suas próprias operações, mas também as captações em mercado, no país e no exterior, passaram a ser as principais fontes de recursos do BNDES, as quais não são legalmente vinculadas para alocação em setores econômicos específicos (Prochnik e Machado 2008, 3-34). Foi no período da década de 1990 também, em função do direcionamento constitucional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para administração pelo BNDES, que os recursos e, ocasionalmente, os depósitos especiais desse fundo passaram a compor a estrutura de capital do banco com papel relevante, assim como os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). Ocasionalmente, tem-se realizado também captações com organismos internacionais, como Banco Mundial, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e o Banco Europeu de Investimentos (BEI). A partir de 2008, ainda, aportes extraordinários do Tesouro Nacional se tornaram outra importante fonte de recursos do BNDES, os quais nem sempre têm ocorrido com vinculação legal para o direcionamento do crédito decorrente.⁴¹

Contemporaneamente, o banco continua a ter importância inegável para a economia nacional, consistindo na segunda maior fonte de financiamento das empresas brasileiras desde 2001, ficando atrás somente dos lucros retidos (Coutinho 2013, 39). Sua subsidiária era considerada a maior investidora institucional em renda variável do país em 2013 (Schneider 2013, 27-31).

A participação do BNDES na concessão de crédito no Brasil, com suas taxas de juros subsidiadas e preferências de liquidez voltadas ao retorno financeiro no longo prazo, tornou-o a principal fonte de crédito ao setor industrial

40 A ABGF foi criada pelo Decreto n. 7976/2013, por autorização da Lei n. 12.712/2012, que estabeleceu seus objetivos.

41 Essa informação foi obtida nos relatórios anuais do BNDES dos anos de 2008 a 2012: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Relatorio_Anual/. Acesso em 26 de outubro de 2015. Apenas os aportes extraordinários do Tesouro Nacional ocorridos nos anos de 2011 e 2012, em decorrência da Lei no 12.453/2011, foram vinculados, a empreendimentos que envolvessem: aquisição e produção de bens de capital, incluídos componentes e serviços tecnológicos relacionados; produção de bens de consumo para exportação; o setor de energia elétrica; estruturas para exportação de granéis líquidos; projetos de engenharia; inovação tecnológica; e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, exclusivamente na modalidade de inovação tecnológica (artigo 10 da Lei).

no Brasil e fez sua atuação anticíclica a partir do período da crise econômica mundial de 2008 ser determinante (IPEA 2011, 9).⁴²

Até recentemente, tinha-se a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008, e, mais recentemente, o Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011, como planos de desenvolvimento nacionais. Trata-se de uma estratégia de política econômica abandonada a partir da década de 1980 e resgatada desde o primeiro governo Lula.

A PITCE procurava apoiar preponderantemente os setores de software e serviços, microeletrônica e indústria farmacêutica, com foco em atividades com alto teor tecnológico e potencial inovador (Almeida 2009, 16-17), tendo a PDP e o Plano Brasil Maior alargado esse escopo. As linhas de ação desses planos, principalmente no que se refere à PDP, são resumidas por Coutinho et al. (2012, 100-133), quais sejam: i) expandir e consolidar lideranças nos setores consolidados à beira da competição internacional através de fusões e aquisições, internacionalização de empresas e fortalecimento das suas estruturas de governança; ii) aumentar a competitividade para exportação e expansão interna de outros setores latentes como vantagens comparativas, de modo a proporcionar externalidades positivas ao longo das cadeias de fornecimento; e criar competências com alto teor tecnológico, que possam levar o país à fronteira internacional da competição.⁴³

Esses macro-temas serviram como norte para o corpo técnico do BNDES no momento da aprovação de crédito. Não se observa mais, de todo modo, o dirigismo governamental de outrora na aplicação dessas diretrizes de política econômica. De acordo com superintendentes do BNDES, o banco procura encontrar oportunidades que aliam os objetivos institucionais mais amplos de política econômica ao retorno financeiro que se mostra necessário para que o Sistema BNDES seja autossustentável.⁴⁴

42 A composição dos custos dos financiamentos do BNDES pode variar a depender da forma de apoio financeiro, mas geralmente são baseadas na Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, a qual adota a metodologia de cálculo instituída na Lei no 10.183/2001 e é fixada em patamares bem inferiores aos praticados nos empréstimos do sistema financeiro privado. Em 2012, por exemplo, a TJLP atingiu a média de 5,75% ao ano. No mesmo período, as taxas de juros praticadas pelos bancos privados para empréstimos a pessoas jurídicas atingiram a média de 13,9% ao ano. Ver Lopes 2013 e site do BNDES: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Custos_Financeiros/Taxa_de_Juros_de_Longo_Prazo_TJLP/. Acesso em 10 de julho de 2013.

43 O trabalho de Coutinho et al. (2012, 100-133) tem por objetivo avaliar apenas a PDP, mas, diante da avaliação de Schapiro (2013, 7-50), voltada ao PBM, considera-se que essas linhas de ação se aplicam também a este plano mais recente.

44 Colby (2013) mostra detalhadamente como o banco procura conciliar suas atribuições pú-

Já o BDA é um banco nascente num país em reestruturação política, social e econômica. A pertinência da substituição do FDES pelo BDA foi justificada pela necessidade de constituição de uma instituição financeira mais abrangente e capaz de atuar como agente de desenvolvimento e executor principal das políticas de fomento de novos investimentos. Por meio de um banco de desenvolvimento, seria aperfeiçoado o sistema de direcionamento dos fluxos de receitas fiscais extraordinárias provenientes do aumento do preço do petróleo bruto no mercado internacional ao fomento da indústria nacional em condições especiais”.⁴⁵

Com efeito, o BDA foi constituído como instituição financeira pública – empresa pública, com autonomia administrativa, financeira e patrimônio próprio. De todo modo, seu objeto social, constante de seu Estatuto e inserto no sobredito Decreto 37/06 que o criou, consiste em executar a “Política de Desenvolvimento e Investimentos do Governo”.⁴⁶

O BDA foi concebido com a missão de “aumentar a capacidade de produção, combater a pobreza, criar empregos e renda, substituir importações e promover exportações” e, ainda, “acelerar o desenvolvimento equilibrado e sustentável da República Angolana”, modernizar “estruturas econômicas e sociais” e garantir a “competitividade internacional da economia”.⁴⁷

Suas atribuições, dentre outras, consistem em: financiar programas insertos no “Programa de Desenvolvimento Económico e Social do País”; mobilizar recursos públicos ou privados, nacionais ou internacionais para atender seus objetivos; avaliar, planejar e monitorar os projetos que financia; e “facilitar a participação do sector privado” e de “organizações comunitárias” em programas de desenvolvimento. O BDA pode participar “no capital de empresas já constituídas ou a constituir”, sendo o seu alvo os “empresários e produtores angolanos” aptos a “recuperar a capacidade produtiva do país” e aumentar a “competitividade dos empreendimentos e produtos angolanos”.⁴⁸

O BDA contou inicialmente com um capital estatutário de 50 milhões de dólares fixados em Kwanzas, o qual pode ser aumentado por meio da “capitalização de recursos, da incorporação de reservas ou por outros meios”, conforme sua regulação.⁴⁹

Seus recursos são compostos por receitas operacionais, doações, ren-

blicas com a política interna de auto-sustentabilidade.

45 Conforme previsto nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

46 Conforme previstos nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

47 Conforme previstos nas considerações preliminares do Decreto no 37/06 que criou o BDA.

48 Consoante art. 20, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

49 Consoante art. 40 do Decreto no 37/06.

dimentos de aplicações financeiras e “importâncias provenientes da emissão de obrigações” pelo Ministério das Finanças de Angola, além da dotação inicial acima. Contudo, a principal fonte de recursos do BDA advém do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) de que o banco é gestor.⁵⁰ A composição desse fundo conta com a tributação sobre atividades petrolíferas e diamantíferas, na ordem de 5% e 2% das suas receitas globais anuais, respectivamente.⁵¹ A transferência do Tesouro Nacional para o FND é feita trimestralmente pelo Ministério das Finanças, “com base nas estimativas da Programação Financeira do Tesouro”.⁵²

Os encargos financeiros cobrados no financiamento são da seguinte forma fixados: (i) Taxa de juros: 6,7% ao ano; (ii) Taxa de juros de mora: 1% a 4%; (iii) Bonificação da taxa de juros: concedida de acordo com o setor de atividade, zona geográfica e pontualidade no reembolso.⁵³

O BDA também pode conceder garantias a investimentos de terceiros, como o governo brasileiro faz por intermédio do FGE, do FGI e da ABGF, por exemplo. Essa forma de apoio financeiro estaria se sobressaindo em detrimento das outras possibilidades de investimento nos primeiros anos de atuação do banco (Manuel 2010, 12).

Para solicitar um empréstimo, é necessário apresentar ao BDA um projeto, que deve estar de acordo com o programa nacional de desenvolvimento de Angola. O BDA procede então a um exame técnico e econômico e das possíveis externalidades do projeto apresentado, avaliando os riscos envolvidos e examinando a idoneidade da empresa solicitante,⁵⁴ da qual são exigidas garantias reais ou pessoais em caso de financiamento por renda fixa.⁵⁵ O Conselho de Administração do BDA é responsável por aprovar o pedido e estabelecer os prazos de contratação.

O BDA concede crédito diretamente ou por meio de intermediários.⁵⁶ Dentro do seu escopo institucional, o banco é autorizado a “financiar investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior” se houver

50 Instituído pela lei n. 9/06.

51 Em 2011, as transferências do FND para o BDA, consoante informações extraídas do Relatório & Contas publicado em abril de 2012, sofreu um aumento de aproximadamente 16,5 bilhões de Kwanzas. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

52 Consoante itens 3 e 4 do art. 40, do regulamento do FND.

53 A taxa de juros do BDA é fixada abaixo da Taxa Básica de Juro anunciada pelo Banco Nacional de Angola em 2014, de 8,75%. Essa taxa objetiva sinalizar a orientação da política monetária para o mercado. Ela é definida mensalmente pelo Comité de Política Monetária.

54 Consoante art. 10, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

55 Consoante art. 11, item 3 e 4 do Decreto no 37/06.

56 Consoante art. 90 do Decreto no 37/06.

contribuição para a economia angolana, “contratar operações e captar recursos financeiros no país ou no exterior”, “financiar e fomentar exportação de produtos e serviços”, investir em programas de pesquisa, de “natureza científica e tecnológica” e de caráter social e, por fim, operar no “mercado financeiro ou de capitais”.⁵⁷

Os órgãos que compõem o BDA são o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal e o Conselho Consultivo. O Conselho de Administração é formado por 5 membros e tem como atribuições gerir o BDA, examinar as políticas e programas de governo, propor novos projetos, aprovar as normas internas e o orçamento, autorizar investimentos não-reembolsáveis, assim como remeter ao Banco Nacional de Angola, que supervisiona o BDA, os relatórios e pareceres de auditorias externas contratadas. O Conselho de Administração é também o órgão que autoriza todas as contratações envolvendo o BDA. O Conselho Fiscal é composto por 3 membros nomeados por mandatos de 3 anos e fiscaliza as contas do BDA, realizando as auditorias internas. O Conselho Consultivo, por sua vez, fiscaliza a adequação dos investimentos do BDA às políticas públicas para o desenvolvimento angolano.

O Conselho de Administração pode igualmente criar diretorias para alinhar as políticas e os programas de financiamento, captar e promover negócios, controlar e gerir riscos, desenvolver sistemas e tecnologia e promover a administração do banco por delegação. Suas atribuições são exercidas de forma executiva e decisória nos limites previamente determinados pelo próprio conselho de administração.⁵⁸

Por meio dessa estrutura de governança, o BDA vem aumentando seus desembolsos, direcionados a trinta e duas linhas ou programas de financiamento, a maioria delas voltadas para o setor agrícola. Em 2011, foram financiados cento e quarenta e nove projetos que teriam resultado na geração de quase três mil e quinhentos postos de trabalho. Oitenta desses financiamentos ocorreram no âmbito de um programa especial que concede o que denominam Crédito Agrícola de Investimento.⁵⁹

Apesar das críticas comumente veiculadas na mídia, que argumentam haver má-alocação de recursos, demora na concessão do crédito, falta de critérios na seleção dos beneficiários e ineficiência em apoiar pequenas empresas, o fato é que o BDA permanece sendo divulgado pelo governo angolano como um importante instrumento da política de desenvolvimento do

57 Consoante art. 10 do Decreto no 37/06.

58 Consoante art. 19, d, do Decreto no 37/06.

59 Informação extraída do Relatório & Contas publicado em abril de 2012: <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

país.

A melhora do desempenho da economia angolana, atribuída a reformas estruturais ilustradas pelas políticas de desenvolvimento e pela criação do BDA, vem sendo reconhecida inclusive pelas instituições de Bretton Woods.⁶⁰ Apesar de inicialmente o Fundo Monetário Internacional haver contundentemente discordado da estratégia de criação de um banco de desenvolvimento à época da criação do BDA, este tem sido justificado pelo governo angolano, dentre outros motivos, pelo seu bom desempenho.⁶¹ Teria sido o banco capaz de aprimorar a redistribuição dos recursos advindos do petróleo para outros setores, o que estaria impactando na redução tanto da dependência desse hidrocarboneto, como da vulnerabilidade econômica do país.⁶² É estabelecida ainda uma relação de causalidade entre o desempenho do BDA e a crescente influência do sector não petrolífero no PIB do país, que apresentou em 2011 um crescimento real superior ao do setor petrolífero.⁶³

Uma das causas desses resultados tem sido imputada ao incremento no número de parcerias com bancos comerciais que funcionam como operadores intermediários do BDA e estariam garantindo a capilaridade do crédito para os locais mais afastados do país. O aperfeiçoamento das atividades do BDA teria de igual modo resultado de parcerias com diversas instituições que objetivaram melhorar seu sistema operacional, treinar funcionários, orientar os pequenos empresários angolanos e controlar gestão de risco.⁶⁴

Exemplo disso é o memorando de entendimentos celebrado em 27 de maio de 2014 entre o BDA e o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES). Esse acordo ocorreu para o “intercâmbio de infor-

60 A diretora executiva suplente da 25ª Constituição do Conselho Executivo do Banco Mundial, Ana Dias Lourenço, considera Angola um país referência no continente africano em razão de seus avanços infra-estruturais e da estabilidade macroeconômica alcançada. Informação veiculada no site da Embaixada Angolana em Washington: <http://www.angola.org/index.php?mact=News,cntnto1,detail,o&cntnto1articleid=963&cntnto1origid=15&cntnto1detailtemplate=detail&cntnto1returnid=81>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

61 Para o FMI, a experiência de outros países teria demonstrado que os bancos de desenvolvimento são propensos a problemas de governança, má-alocação de crédito e baixa performance financeira. Ver notícia veiculada no conglomerado Afro News: <http://afrol.com/articles/18798>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

62 Informação extraída do Relatório & Contas publicado em abril de 2012. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

63 Nos últimos 5 anos, a economia angolana “teria crescido a uma taxa média de 9,2% ao ano” e, se considerada “apenas a economia não-petrolífera”, esta taxa foi de 12%” indicando quase a duplicação da produção da economia não petrolífera no período (Ministério do Planeamento 2010).

64 Consoante informação constante do Relatório & Contas publicado em abril de 2012. <http://www.bda.ao/relatorios-e-contas/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

mações visando a troca de experiências” e abarcaria desde auxílio financeiro até questões operacionais, como treinamentos e intercâmbio de funcionários de ambas instituições.⁶⁵

BDA: Um processo de importação/exportação institucional?

Não existe consenso sequer a respeito do que seria um banco de desenvolvimento. No Brasil, por exemplo, se a regulação for tomada de maneira rigorosa, o BNDES não o seria. De acordo com a Resolução 394 de 1976 do Conselho Monetário Nacional, somente podem ser assim designadas no país instituições financeiras controladas por governos estaduais que visem promover políticas de desenvolvimento locais, com direcionamento de crédito prioritariamente para o setor privado. Mas, antes mesmo de a referida resolução do CMN ser editada, o BNDES já havia sido criado e, desde o início, seu abrangente escopo foi financiar o desenvolvimento do Brasil, no âmbito dos diferentes significados que esse desenvolvimento tomou ao longo da sua história.

Dessa maneira, consideramos ser um banco de desenvolvimento aquele que promove políticas públicas e assumimos ser possível que uma instituição dessa espécie adote um mandato amplo ou um mandato específico para segmentos de mercado ou setores pré-determinados.⁶⁶ Dito isso, tem-se que tanto o BNDES quanto o BDA adotam um mandato amplo em tese, em decorrência do escopo abrangente posto nos seus estatutos. Mas o direcionamento de crédito de fato decorrente desse mandato amplo toma forma a partir das idiossincrasias próprias do contexto de cada banco.

No caso do BNDES, sua criação ocorreu ainda em 1952, não porque o governo brasileiro da época considerava esse tipo de instituição importante para o projeto de desenvolvimento nacional, mas porque os recursos aportados por instituições de fomento estrangeiras como o BIRD e o Exim-Bank americano exigiram um banco de desenvolvimento como estrutura de governança apropriada para administrar a ajuda financeira. A organização inter-

65 Notícia veiculada no website do BDA: <http://www.bda.ao/parcerias/bda-assina-memorando-com-banco-brasileiro/>. Acesso em 26 de outubro de 2015.

66 Ferraz, Além e Madeira (2013, 8-16) fazem revisão das diferentes definições de banco de desenvolvimento encontradas na literatura internacional e concluem não haver muita divergência nesse âmbito. Quanto à atuação desse tipo de instituição financeira, que normalmente é pública, ou seja, controlada por governos, os autores indicaram ser possível que adotem: “(i) um mandato de atuação em segmentos de mercado ou setores específicos que geram impactos socioeconômicos relevantes; ou (ii) um mandato amplo para prover financiamento ao desenvolvimento socioeconômico de determinada região”.

na originalmente adotada, inclusive, decorreu diretamente dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e era muito similar à do Exim-Bank. O próprio BNDES, portanto, parece ter resultado de uma importação institucional na década de 1950.

Nas duas primeiras décadas de atuação, o banco acabou conhecido como o Banco Nacional do Aço, pois aproximadamente 60% dos seus recursos acabaram alocados na siderurgia e na metalurgia, que eram reconhecidas como de regulação problemática no âmbito do governo federal, pelo controle impositivo de preços pouco associado às demandas reais das empresas do setor (Schneider 1994, 155-170). A partir da década de 1970, o próprio governo federal estimulou a ampliação do direcionamento de crédito a outros setores. Paiva (2013, 65-88) explica que a base de fontes de recursos direcionadas ao BNDES a partir da tributação cresceu, como foi já mencionado acima. O Brasil crescia mais que a média internacional no período, conhecido como “milagre brasileiro”. Com uma estrutura de capital mais ampla, o BNDES passou a ter uma base maior para investir na indústria a partir de decisões mais autônomas.

O BNDES deixou ainda de ser uma autarquia e virou uma empresa pública. Isso seria decisivo para que o banco começasse a captar recursos também no mercado de dívida nacional e internacional para compor sua estrutura de capital. De acordo com o Decreto-Lei 200/1967, tanto as autarquias quanto as empresas públicas têm recursos próprios e autonomia decisória no Brasil, mas apenas as últimas podem explorar atividade econômica. A partir da década de 1980 o Sistema BNDES viu sua autonomia decisória incrementada para as decisões de investimento e desinvestimento, já que foi pioneiro no processo de privatizações no Brasil. Até o final da década de 1990, as captações em mercado foram as principais fontes de recursos e, no âmbito da sua autonomia decisória, o banco investiu muitos recursos em projetos de financiamento de empresas nascentes, em empresas exportadoras, primeiramente de bens de capital, depois de outros setores, e nos próprios leilões de privatização que administrava por meio da sua subsidiária. A partir da década de 2000, a economia brasileira já se apresentava mais sólida e, ao mesmo tempo, ascendeu o governo Lula, que deu um toque mais interventivo à política econômica nacional. Desse período em diante, os investimentos do BNDES cresceram intensamente, tanto no que se refere ao volume de recursos quanto aos setores beneficiados. Houve forte atuação anticíclica a partir da crise de 2008 e o banco continua até hoje como a maior fonte de crédito para indústria no Brasil.

O BDA guarda uma diferença significativa no que diz respeito a sua criação, que parece ter sido mais um anseio do próprio governo angolano do

que uma imposição externa. As instituições multilaterais de fomento, como o FMI, inclusive, se mostraram reticentes em relação à iniciativa no começo. Não se pode ignorar, no entanto, que o Brasil é um importante financiador de obras de infraestrutura em Angola, assim como seu parceiro comercial, e que uma comissão de técnicos do BNB desembarcou em Angola em 2006 para ajudar na criação do BDA. As evidências não indicam imposição em nenhum momento, mas a presença brasileira em Angola pode ter influenciado a decisão de criar o BDA devido a uma troca de experiência mais horizontal.

O BNB foi criado na mesma época que o BNDES, também em 1952. Sabe-se que, ao retornar de uma viagem ao Nordeste para ver de perto os estragos causados pela seca de 1951, o então Ministro da Fazenda, Horácio Láfer, apresentou exposição de motivos ao Presidente Getúlio Vargas para a fundamentação da lei que criaria o BNB. Com essa iniciativa e também com a cooperação das missões estrangeiras da época, criou-se o banco, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da região Nordeste que, assolada pelas constantes secas e pela escassez de recursos estáveis, carecia de um organismo financeiro capaz de estruturar sua economia. Ao contrário da sua contraparte federal, que é uma empresa pública, completamente detida pelo Estado, este banco é uma sociedade de economia mista, aberta desde 1977 para captação de recursos no mercado de capitais nacional, e tem seu mandato restrito a esforços de desenvolvimento regional nos nove estados federativos do Nordeste, quais sejam, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, no norte de Minas Gerais e no norte do Espírito Santo. Dentro do seu contexto regional de atuação, o BNB está voltado para o crédito agrícola e o microcrédito e foi criado especialmente para financiar a infraestrutura específica para as peculiaridades do chamado Polígono das Secas brasileiro.⁶⁷

De acordo com o comunicado circulado pelo próprio BNB, as suas particularidades de escopo regional levaram seus técnicos à Angola para auxiliar na criação do BDA. Tanto é que, apesar do mandato amplo, o setor agrícola tem sido o principal beneficiário dos financiamentos do banco angolano nesses anos iniciais. De todo modo, o governo de Angola parece ter planos de tornar o mandato amplo um escopo real para o BDA. Tanto é que, a partir de 2014, iniciou-se cooperação do próprio BNDES, não apenas mediante ajuda financeira, mas também a partir de intercâmbio de experiência institucional.

O paralelo entre os bancos é real, mesmo colocando-se o contexto em perspectiva. Assim como o BNDES, o BDA tem uma estrutura de capital inicial composta por recursos direcionados da tributação, sobre o petróleo e

67 As informações sobre o contexto de criação do BNB foram retiradas do seu sítio eletrônico: www.bnb.gov.br. Acesso em 26 de outubro de 2015.

os diamantes no seu caso, sua principal base de exportação. Nos seus anos iniciais de atuação, seus financiamentos acabaram focados de maneira relevante em um setor. Se no caso do BNDES esse havia sido o setor siderúrgico e metalúrgico, no caso do BDA tratou-se do setor agrícola. As modalidades de concessão de crédito, diretamente ou pela estrutura de intermediários financeiros, que comporta também possibilidade de participação societária, é muito parecida. A governança do BDA é mais simples. No seu caso, o conselho de administração atua de maneira similar às diretorias do BNDES. Seu conselho consultivo faz as vezes do conselho de administração do banco brasileiro. As futuras diretorias vislumbradas para o BDA, por sua vez, podem tornar-se próximas às superintendências do BNDES, que são mais isoladas das diretrizes de política pública traçadas no âmbito do governo federal e incorporadas pela diretoria. Isso torna as superintendências do BNDES isoladas da política econômica, ou seja, mais preocupadas com questões técnicas relacionadas à administração da carteira de crédito. Talvez a cooperação BNDES-BDA tenha a questão da governança como ponto sensível de aprendizado institucional para alargar a capacidade setorial de direcionamento de crédito do banco angolano.

Até as críticas apresentadas aos bancos são parecidas. Se a opinião pública de Angola considera que o BDA tem beneficiado poucos empresários que já possuíam poder econômico, pode-se dizer que esse tipo de crítica nunca deixou de estar presente ao longo da história do BNDES. Por mais que o banco brasileiro tenha conseguido alargar seu escopo setorial de atuação e tenha também adquirido autonomia operacional contínua, a razão de distribuição do seu crédito, sem considerar setores, é de aproximadamente 70% para empresas de maior porte contra 30% para pequenas e médias empresas no período de 2009 a 2013 (Coutinho 2013).

Se o BNDES é uma inspiração para a criação e operacionalização do BDA, talvez ambos possam buscar um aprendizado cooperativo para resolver os seus gargalos de atuação, que se mostram tão parecidos quanto sua estrutura de funcionamento.

Conclusão

Em busca de um paralelo entre as experiências do Brasil e Angola com bancos de desenvolvimento, foram observados de maneira central o BNDES e o BDA. Para isso, colocou-se o contexto de criação de cada uma das instituições em perspectiva e, ressaltadas as idiossincrasias históricas e locais, investigou-se o escopo institucional e políticas públicas relacionadas a cada banco,

assim como as fontes de recursos que se mostram mais relevantes para eles, os atores que foram relevantes para a sua criação e a governança interna pensada para as operações de cada um deles.

As experiências se mostraram próximas, apesar dos mais de 50 anos de diferença entre a criação de um banco e outro. São fortes, portanto, as evidências de que o BDA é uma exportação da experiência brasileira com bancos de desenvolvimento. O envolvimento do BNB, além do BNDES, no processo de cooperação institucional indica que no Brasil já há uma experiência consolidada.

Os próprios BNDES e BNB no Brasil, por sua vez, parecem ser processos de importação institucional ocorridos na década de 1950. Considerado o referencial teórico tomado de Delazay e Garth (2001, 241-255), então, BNDES e BNB são aprendizados brasileiros que foram tomando forma própria ao longo do processo de desenvolvimento do país. O mesmo se espera que ocorra com o BDA, que vem se institucionalizando em Angola conforme a realidade local.

Observado o paralelo organizacional, as críticas postas e os indícios de cooperação institucional encontrados, espera-se que o processo de institucionalização do BDA ocorra de maneira localmente coerente em Angola. Para além disso, espera-se também que o Brasil aproveite a oportunidade de aprendizado institucional, para adquirir capacidades novas no processo de cooperação entre os bancos, já que os desafios para o aperfeiçoamento do BNDES e do BDA são tão parecidos quanto seu funcionamento.

REFERÊNCIAS

- Almeida, M. 2009. “Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI.” *Texto para discussão n. 1452*. Brasília: Ipea.
- Badin, Michelle Ratton Sanchez, e Morosini, Fabio. 2015. “The Brazilian Approach to South-South Trade and Investment: the Case of Angola.” *Denver Journal of International Law & Policy* 43 (1): 489-514.
- Colby, Seth. 2013. “Searching for Institutional Solutions to Industrial Policy Challenges: A Case Study of the Brazilian Development Bank.” Diss., The Johns Hopkins University, USA.
- Cartemol, Fabricio. 2005. “BNDES-exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras.” *Revista do BNDES* 12 (24): 3-30.
- Coutinho, Luciano, Ferraz, João Carlos, Nassif, André, e Oliva, Rafael. 2012. “Industrial Policy and Economic Transformation.” In *The Oxford Handbook of Latin America Political Economy*, editado por J. Santiso e

- J. Dayton-Johnson, 100-133. New York: The Oxford University Press.
- Coutinho, L. 2013. “Investimento, Financiamento e o BNDES.” *Apresentações e artigos institucionais da alta administração*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Delazay, Yves e Garth, Brian. 2001. “The Import and Export of Law and Legal Institutions: International Strategies in National Palace Wars.” In *Adapting Legal Cultures*, editado por D. Nelken e J. Feest, 241-255. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Ferraz, João Carlos, Além, Ana Cláudia e Madeira, Rodrigo Ferreira. 2013. “A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo.” *Revista do BNDES* 40: 5-42.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2011. “Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010.” *Comunicado n. 105*, 10 de agosto. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110810_comunicadoipea105.pdf.
- Jensen, Soren Kirk e Paulo, Francisco Miguel. 2011. “Reformas ao Processo Orçamental e Gestão das Finanças Públicas de Angola. A crise foi um sinal de alarme?” *Relatório CHR. Michelsen Institute - CMI*. Projeto “The Political Economy of the Angola Budget Process.” <http://www.cmi.no/research/project/?1044=study-of-the-political-economy-of-the-angolan>.
- Lopes, A. 2013. “Crédito: mudança metodológica mostra nível menor dos spreads e da inadimplência.” *Itaú BBA*. <http://www.itaubba.com.br/itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/macro-brasil/credito-mudanca-metodologica-mostra-nivel-menor-dos-spreads-e-da-inadimplencia>.
- Mantega, G. 2001. “O modelo econômico brasileiro dos anos 90.” *Relatório de pesquisa n. 11/2001*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2883/Rel%2011-2001.pdf?sequence=1>.
- Manuel, A. S. 2010. “O incumprimento dos empréstimos no mercado de microcrédito do sistema bancário angolano.” Dissertação de mestrado, FEUC: Coimbra.
- Mitchell, John V. e Stevens, Paul. 2008. “Ending Dependence: Hard Choices for Oil-Exporting States.” *Chatham House – The Royal Institute of International Affairs*.
- Monteiro Filha, D.C. 1994. “O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989.” *Revista do BNDES* 1 (2): 415-430.

- Mourão, Julio O. F. 1994. “A Integração Competitiva e o Planejamento Estratégico no Sistema BNDES.” *Revista do BNDES* 1 (2): 3-26.
- Ministério do Planejamento e do Desenvolvimento Territorial da República de Angola. 2010. *Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017*. <http://www.minfin.gv.a0/fsys/PND.pdf>.
- Paiva, M. 2012. *BNDES: Um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa.
- Pinheiro, Armando Castelar, Bonelli, Regis e Schneider, Ben Ross. 2004. “Pragmatic Policy in Brazil: The Political Economy of Incomplete Market Reform.” *Texto para discussão n. 1035*. Ipea: Rio de Janeiro.
- Prochnik, Marta e Machado, Vivian. 2008. “Fontes de recursos do BNDES 1995-2007”, *Revista do BNDES* 14 (29): 3-34.
- Ramanzini Júnior, Haroldo e Ayerbe, Luis Fernando. 2015. *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Rocha, A. 2014. “As Questões Macroeconômicas Essenciais do Modelo Estratégico de Desenvolvimento de Angola.” Reflexão econômica para a *Revista Acadêmica do Centro de Estudos e Investigação Científica da Universidade Católica de Angola*.
- Schapiro, M. 2010. *Novos parâmetros para a intervenção do Estado na Economia*. São Paulo: Saraiva.
- Schapiro, M. 2013. “Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira.” *Texto para discussão n. 1856*. Brasília: Ipea.
- Schapiro, Mario G. e Trubek, David. 2012. “Redescobrimo o Direito e Desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal.” In *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*, editado por Mario Schapiro e David Trubek, 27-70. São Paulo: Saraiva.
- Schneider, B. R. 2013. “O Estado desenvolvimentista no Brasil: perspectivas históricas e comparadas.” *Texto para discussão n° 1871*. IPEA: Brasília.
- Sogge, D. 2009. *Angola: “Estado fracassado” bem-sucedido*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): Madrid. http://www.fride.org/download/WP81_Angola_failedyetsuccessful_Port_may09.pdf.
- Velasco Jr., L. 2010. “Documento Histórico – a privatização no Sistema BNDES.” *Revista do BNDES* 1 (33): 307-382.

RESUMO

A importação de soluções institucionais é uma alternativa teórica para casos não identificados com a noção de transplantes. O estudo do contexto de surgimento dos bancos de desenvolvimento brasileiros e do banco criado pelo governo angolano, o BDA, ilustra a utilidade de tal ferramenta teórica. O juízo de valor acerca da conveniência e adequabilidade dos bancos de desenvolvimento como solução específica foge ao escopo desse trabalho, que também não pretendeu dialogar com a literatura crítica sobre transplantes institucionais. O objetivo primordial do artigo foi, por meio de uma pesquisa qualitativa exploratória baseada na comparação de casos, refletir sobre os indícios de importação por Angola de um modelo institucional brasileiro quando da estruturação do BDA, observando também como ele está se consolidando localmente.

PALAVRAS-CHAVE

Importação e Exportação de Instituições; Bancos de Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul.

*Recebido em 28 de junho de 2016.
Aprovado em 16 de julho de 2016.*

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE - UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino

Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais publica apenas artigos científicos;
2. Os artigos devem limitar-se a 12 mil palavras;
3. As notas de rodapé devem apresentar caráter complementar;
4. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou nota-bibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
5. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
6. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
7. O completo preenchimento do formulário de submissão de artigo por parte dos autores é imprescindível;
8. Admite-se a publicação de graduandos e pós-graduandos, desde que em parceria com um Professor ou Doutor, que constará como autor principal do trabalho;
9. Manuscritos com apenas um autor devem ser submetidos por um Professor ou Doutor;
10. Há um limite de três (3) autores por artigo;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: três palavras-chave em português ou espanhol e três palavras-chave em inglês; título em português ou espanhol e em inglês; resumo em português ou espanhol e em inglês, ambos com até 100 palavras;
12. As contribuições devem ser submetidas através do website da Revista: <http://seer.ufrgs.br/Austral>.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”;
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB);
3. URLs devem ser informadas nas referências quando necessário;
4. O texto deve estar com espaçamento simples, usar fonte Times New Roman de 12 pts, empregar itálico ao invés de sublinhado (exceto em endereços URL), as figuras e tabelas devem estar inseridas ao longo do texto, não no final do documento;
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos na seção Sobre a Revista;
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares, deve-se excluir o nome do(s) autor(es) do corpo do texto e das propriedades do programa de edição de texto, garantindo a confidencialidade da avaliação do texto.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 1, Número 1 (Jan./Jun. 2012)

Apresentação (*Celso Amorim*)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

O futuro do Mercosul (*Samuel Pinheiro Guimarães*)

O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010) (*Paulo Fagundes Visentini*)

A virada russa para a América Latina (*Yuri Paniev*)

Reordenando as Relações Internacionais: o Fórum de Cooperação China-África
(*Mamoudou Gazibo, Olivier Mbabia*)

A Política Externa do governo Jacob Zuma: associação ou dissociação?
(*Chris Landsberg*)

Cooperação Sul-Sul e a mudança de papel dos Estados do Golfo
(*Kristian Coates Ulrichsen*)

A crise financeira e a hegemonia do dólar (*Marcelo Milan*)

Volume 1, Número 2 (Jul./Dez. 2012)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação (*Amado Luiz Cervo*)

As Lições da Experiência do Euro (*Richard Griffiths*)

O Brasil na Atual Ordem Mundial (*Amado Luiz Cervo*)

Neodesenvolvimentismo e a Busca de uma nova Inserção Internacional
(*Giorgio Romano*)

O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no campo das Relações
Internacionais do Brasil (*Carlos Aurélio Pimenta de Faria*)

O Brasil diante da Ascensão Chinesa: os Riscos da Especialização Regressiva
(*André Cunha, Marcos Lélis, Julimar Bichara e Manuela de Lima*)

O Impacto da Crise Internacional no Comércio do Brasil com os BRICS (Rússia, Índia,
China e África do Sul) (*André Luiz Reis da Silva, Luiza Peruffo*)

A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula (*Guilherme Casarões*)

Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de Desenvolvimento Global
(*Sean Burges*)

Da Globalização Colonial à Pós-Globalização Colonial: O Não alinhamento e Cooperação
Sul-Sul (*Aditya Mukherjee*)

Volume 2, Número 3 (Jan./Jun. 2013)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Poder Militar, Crise Financeira e o Panorama de Segurança Internacional no Século
XXI (*Érico Esteves Duarte*)

Más Allá del Crimen Organizado: La Reformulación del Concepto de Insurgencia y su
Impacto en el Entorno Estratégico Sudamericano
(*Mariano César Bartolomé*)

África do Sul, Atlântico Sul e a Equação IBAS-BRICS: o Espaço Transatlântico em Transição *(Francis Kornegay)*

Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro

(Marianne L. Wiesebron)

Um Passo para Frente, Dois para Trás: Sucesso e Fracasso na Recente Política Externa Turca *(İlter Turan)*

Incidencias de la Primavera Árabe en el Fín de la “Era Verde” en Líbia: Cuestiones Sobre Derecho de Intervención y Deber de Injerencia

(Gladys Lechini, Norma S. Rabbia)

Cooperação Sul-Sul: a Parceria Brasileira com Moçambique e a Construção de uma Fábrica de Medicamentos de combate à AIDS *(Maj-Lis Follér)*

O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais

(Luiz Augusto Estrella Faria)

Pensando Criticamente a Economia Política Global: Apontamentos para o Estudo de Potências Médias Emergentes. *(Leonardo Ramos)*

A Implementação da Lei Internacional Anti-Corrupção no Comércio: o Controle Legal da Corrupção Dirigido às Empresas Transnacionais

(Luciano Vaz Ferreira, Fabio Costa Morosini)

Volume 2, Número 4 (Jul./Dez. 2013)

Editorial: Brasil, o Elo Mais Fraco dos BRICS? *(Paulo Fagundes Visentini)*

Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS

(Sérgio Gonçalves de Amorim)

O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: Cooperação e Desenvolvimento

(Analúcia Danilevicz Pereira)

O Atlântico Sul: as Relações Brasil-África no Campo de Segurança e Defesa

(Sérgio Luiz Cruz Aguilar)

O Banco Central do Brasil como Agente das Relações Internacionais *(Mauro Salvo)*

Fome Zero para o Mundo: a Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero

(Markus Fraundorfer)

A Cooperação Técnica Triangular do Inmetro *(Leonardo Pace Alves)*

En las Entrañas de los BRIC: Análisis de la Naturaleza Semiperiférica de Brasil, Rusia, Índia y China *(Daniel Efrén Morales Ruvalcaba)*

Política Exterior Latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

(Elsa Llenderozas)

Las Potencias Medias en la Arquitectura Climática Global: la Hibridación de la Brecha Norte-Sur *(María del Pilar Bueno)*

Geografia e Potencial Marítimo de China e Irã

(Sören Scholvin, Alexandr Burilkov)

Volume 3, Número 5 (Jan./Jun. 2014)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Poder Estrutural sobre Estados Fracos: a França, e não a China, importa para a África Francófona *(Olivier Mbabia)*

África e as Potências Emergentes: o Sul e a Cooperação Profana

(Paulo Fagundes Visentini)

O Papel da Segurança fornecida comercialmente no Complexo Patrimonial de Segurança

Africano (*Christopher Kinsey, Andreas Krieg*)

Guerra Assimétrica: Experiências, Perspectivas, Ideias e Desafios com Foco no Zimbábue
(*Raymond Mharapara, Lucky Bassie Bangidza, Steven Gwekwerere*)

**Visando à Redefinição da Pauta de Notícias na Mídia Nigeriana para o
Desenvolvimento Nacional** (*Osakue Stevenson Omoera*)

**Exército Nacional e Construção do Estado na África: A Abordagem Brasileira no Caso da
República Democrática do Congo**

(*Igor Castellano da Silva, José Miguel Quedi Martins*)

Política Externa da Nova África do Sul: Reinserção e Afirmação Regional

(*Kamilla Raquel Rizzi, Nathaly Xavier Schütz*)

Cooperação e Conflito: as Dinâmicas do Petróleo e do Gás Natural na Ásia Central
(*Paulo Duarte*)

El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina (*Roberto Miranda*)

Nova Política Externa Independente, uma Questão de Ênfase (*Eduardo Brigidi de Mello*)

Volume 3, Número 6 (Jul./Dez. 2014)

Editorial: A Guerra Econômica e o Silêncio da Academia (*Paulo Fagundes Visentini*)

As Relações Bilaterais Brasil-Estados Unidos no Governo Dilma Rousseff, 2011-2014
(*Cristina Soreanu Pecequilo*)

O Retorno da Geopolítica: A Ascensão dos BRICS (*Ronaldo Carmona*)

Da Política de Contenção à Reemergência: A Rússia volta ao Tabuleiro
(*Diego Pautasso*)

A China também olha para o Ártico (*Alexandre Pereira da Silva*)

O Programa Nuclear da África do Sul do Apartheid e seu Impacto na África Austral (*Jo-Ansie van Wyk*)

**El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina [2003-2013]: Reflexiones en torno al
Gobierno Político de la Defensa** (*Luciano Anzelini, Iván Poczynok*)

**Seguridad Cooperativa: La Construcción de Medidas de Confianza Mutua con Brasil en
Tiempos de Democracia Argentina** (*Gisela Pereyra Doval, Miguella Varela*)

**Na Sombra do Império: Refletindo sobre a Posição Estratégica de Estados Pequenos na
Europa e na Bacia do Caribe durante a Guerra Fria** (*Mitchell Belfer*)

A Inovação e o Fenômeno Bélico (*Lucas Pereira Rezende, Rafael Ávila*)

**La Argentina ante la Disputa entre Palestinos e Israelíes: un Estudio respecto al
Posicionamiento asumido por la Administración Alfonsín (1983-1989)** (*Ornela Fabani*)

Volume 4, Número 7 (Jan./Jun. 2015)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação
(*Celso Amorim*)

**As causas da 3ª Guerra Mundial: classe, geopolítica e hegemonia no século XXI - uma
releitura de Arrighi, através de McDermott, Schumpeter e Veblen** (*Steven Colatrella*)

**Relações navais entre Brasil e Reino Unido durante a Guerra Fria: o caso da aquisição
das fragatas Vosper** (*João Roberto Martins Filho*)

**Uma análise comparativa do imbróglio do Japão Imperial na China e do impasse norte-
americano no Iraque pós-Saddam: similaridades, lições e implicações**

(*Masahiro Matsumura*)

A emergência da periferia no Sistema Mundial: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978) (*Analúcia Danilevicz Pereira, Klei Medeiros*)
Política externa regional de Angola: mudanças frente à Ordem Sistêmica (1975-2010) (*Igor Castellano da Silva*)
Reflexões sobre a Emergência Chinesa (*Cesar Augusto Lambert de Azevedo*)
Desenvolvimento e a OMC: liberdade para quem? (*Rafael Rosa Cedro*)
Do centro às periferias: o deslocamento ideológico da diplomacia da Santa Sé com o Papa Francisco (*Anna Carletti*)
Orden interno y política exterior argentina: la cuestión de los biocombustibles (*Cristian Lorenzo*)

Volume 4, Número 8 (Jul./Dez. 2015)

Editorial: Terceiro Mundo ou Sul Global? (*Paulo Fagundes Visentini*)
Os Estados Unidos, a América Latina e o Mundo do Século XXI: forjando um novo espaço geopolítico (*Severino Cabral*)
Bandung, Não Alinhados e mídia: o papel da revista “Cadernos do Terceiro Mundo” no diálogo Sul-Sul (*Beatriz Bissio*)
Multilateralismo e a ONU na política externa da África do Sul (*Chris Landsberg*)
Cabo Verde: geopolítica e projeção de um pequeno Estado insular na África Ocidental (*João Paulo Madeira*)
Terrorismo na história da África Ocidental: uma avaliação do Século XXI (*Walter Gam Nkwi*)
El islamismo radical en Argelia: evolución y situación actual (*Yoslán Silverio González*)
Modernização militar na RPC: mudança doutrinária e implementação prática (*Thiago Malafaia*)
China e Vietnã no Mar do Sul da China: disputas e questões estratégicas (*Talita Pinotti*)
Teoria das Organizações e operações de manutenção da paz complexas: notas a partir da MINUSTAH (*João Marcelo Dalla Costa*)
El lugar del combate a la corrupción en la agenda del Mercosur (2003-2015) (*Rogério Gesta Leal, Leonardo Granato*)

