

**UFRRJ  
INSTITUTO DE AGRONOMIA  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**Dissertação**

**Análise do PROJETO COTTON-4+TOGO enquanto instrumento da territorialização do projeto geopolítico brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul**

**Gustavo Luiz Xavier de Abreu**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE AGRONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**ANÁLISE DO PROJETO COTTON-4+TOGO ENQUANTO  
INSTRUMENTO DA TERRITORIALIZAÇÃO DO PROJETO  
GEOPOLÍTICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA  
COOPERAÇÃO SUL-SUL**

**GUSTAVO LUIZ XAVIER DE ABREU**

*Sob a orientação do professor*  
**André Santos da Rocha**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Geografia, no Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área de Concentração em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia

Seropédica, RJ  
Setembro de 2019

**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**

**Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico**

Ficha catalográfica elaborada com os dados  
fornecidos pelo(a) autor(a)

A162a Abreu, Gustavo Luiz Xavier de, 1989-  
Análise do PROJETO COTTON-4 +Togo enquanto  
instrumento da territorialização do projeto geopolítico  
Brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul. /  
Gustavo Luiz Xavier de Abreu. - Seropédica, 2019.  
110 f.

Orientador: André Santos da Rocha.  
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em  
Geografia, 2019.

1. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.  
2. Cooperação Sul-Sul. 3. Cooperação Brasil-África. 4.  
Cooperação Técnica. 5. Cotton-4. I. Rocha, André  
Santos da, 1983-, orient. II Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em  
Geografia III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE AGRONOMIA / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

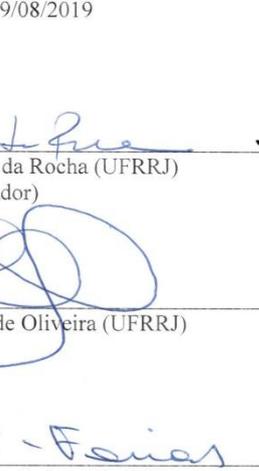
GUSTAVO LUIZ XAVIER DE ABREU

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Geografia**, no Programa de Pós-Graduação em Geografia, área de concentração em Espaço, Questões Ambientais e Formação em Geografia.

DISSERTAÇÃO OU TESE APROVADA EM 29/08/2019

  
Prof. Dr. André Santos da Rocha (UFRRJ)  
(Orientador)

  
Prof. Dr. Leandro Dias de Oliveira (UFRRJ)

  
Prof. Dr. Hélio Caetano Farias (ECEME)

  
Prof. Dr. Ivaldo Gonçalves de Lima (UFF)

Mapa-múndi/1

O sistema:

Com uma das mãos rouba o que com a outra empresta.

Suas vítimas:

Quanto mais pagam, mais devem.

Quanto mais recebem, menos têm.

Quanto mais vendem, menos compram.

(Eduardo Galeano)

## AGRADECIMENTOS

Fazendo memória do caminho traçado até a conclusão do mestrado, percebo quantos me ajudaram neste período de amadurecimento acadêmico e pessoal. A companhia inquestionável de Deus me alimentou de amor, força e vontade de ser mais para os demais. Minha família que me apoiou, se alegrou comigo e me acolheu nos momentos de dificuldade, me amou desde sempre e incondicionalmente.

Tenho imensa gratidão pela oportunidade de ter sido aluno do meu professor-orientador, o Prof. Dr. André Santos da Rocha, que me motivou durante todo o processo e acompanhou com muita competência, generosidade e confiança na elaboração desta dissertação. Algumas vezes acreditou mais no meu potencial que eu mesmo. Pude contar com sua excelência enquanto pesquisador sempre ávido e apaixonado pelo tema que compartilhamos e com orientações precisas e instigantes. André é uma inspiração para mim.

Além do meu orientador, tive muitos professores brilhantes e inspiradores no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Maurílio Lima Botelho pelo comprometimento com seus ideais (em todos os aspectos de seu serviço), compatível com sua notoriedade acadêmica e docente. O Prof. Dr. Leandro Dias de Oliveira, que além de suas valiosíssimas contribuições como membro da banca de qualificação e defesa, partilhou leituras e ideias de (trans)formadoras em cada aula. Pude contar com excelentes leituras e chaves de interpretação nas aulas da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Robeta Carvalho Arruzzo, da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Marques Santos e do Prof. Dr. Guilherme Ribeiro. Cabe ressaltar o caráter horizontal das aulas, onde nós mestrandos recebemos muita atenção e dedicação num clima que nunca lembrou algo hierárquico, mas livre e de troca de interpretações e ideias entre pares.

No Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pude cursar duas disciplinas muito enriquecedoras, mediadas por professores que, a cada aula, nos ofereciam momentos de inspiração e reflexão marcantes, especialmente a grandiosa Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Leonilde Servolo de Medeiros, e os igualmente grandiosos Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Karina Kato e Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado.

Além do já citado Prof. Dr. Leandro, contei em minha banca com o auxílio muito generoso, e de incontestável qualidade do Prof. Dr. Hélio Caetano de Farias, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e do Prof. Dr. Ivaldo Gonçalves de Lima, da Universidade Federal Fluminense. Também sou grato a esta instituição pela formação que recebi durante minha graduação.

Meus colegas de turma são parte essencial do meu processo de mestrado, através de suas contribuições nas aulas, dos momentos de descontração e de toda a ajuda e suporte que me prestaram. Pude me aproximar mais do Anderson, da Flávia, da Liziane e da Priscila, mas a turma inteira foi incrível. Espero que nossos caminhos se cruzem em outras oportunidades tão boas quanto.

Meus alunos, cada um deles, foram minha maior motivação. Seus questionamentos, anseios e demandas me impulsionaram a buscar crescimento e aperfeiçoamento. Li cada texto e participei de cada aula, evento e momento de escrita com eles em mente. Ajudou muito. Ainda nas escolas onde leciono contei com o apoio

dos meus colegas. Agradeço especialmente ao Prof. Dr. Carlos Alberto e à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Regina, por me auxiliarem na construção do meu projeto e por me lembrarem com seus exemplos de que a escola pública é lugar de profissionais de excelência.

*Agradeço enfim à Educação Pública, à qual devo toda minha formação. As instituições públicas de ensino me formaram e me formam enquanto cidadão, aluno, pesquisador, profissional e trabalhador.*

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

## RESUMO

ABREU, Gustavo Luiz Xavier de. **Análise do PROJETO COTTON-4 + TOGO enquanto instrumento da territorialização do projeto geopolítico brasileiro no contexto da cooperação Sul-Sul: Seropédica, RJ. 2019.** 111p. Dissertação (Mestrado em Geografia) Instituto de Agronomia, Departamento de Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) consiste na construção de acordos de ajuda em setores que visam à transferência de tecnologias (sociais, técnicas, científicas ou operacionais). É percebida, cada vez, mais a utilização dessa modalidade de cooperação como uma estratégia de projeção de hegemonias por parte dos países. No contexto da política externa brasileira adotada nos últimos anos (2003-2010), a cooperação técnica ganhou relevância, em especial, pelos investimentos feitos no continente africano, produzindo geografias a partir da dinâmica cooperativa. O Brasil, enquanto doador dentro de cooperações com a África, vale-se do discurso das relações de cooperação Sul-Sul para se opor ao caráter hegemônico e imperialista das cooperações Norte-Sul. Para avaliar os possíveis distanciamentos entre discurso e prática em meio à territorialização do potencial técnico, econômico e político de cooperação do Brasil em relação à África, utilizamos como recorte analítico o *Cotton-4 + Togo*, projeto estruturante de cooperação técnica agrícola que funciona como exemplo de cooperação territorializante do Brasil para a África, devido ao aporte financeiro, ao contexto geopolítico e a mobilização de técnica que encerra.

**Palavras-Chave:** Cooperação Sul-Sul, Territorialização, Discursos na construção de hegemonias.

## ABSTRACT

ABREU, Gustavo Luiz Xavier de: **Analysis of the COTTON-4 + Togo Project as an instrument of territorialization of the brazilian geopolitical project in the context of South-South cooperation: Seropédica, RJ.** 2019. 111p. Dissertation (Master in Geography) Instituto de Agronomia, Departamento de Geografia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

International Cooperation for Development (ICD) consists of the construction of aid agreements in certain sectors that aim at the transfer of technologies (social, technical, scientific or operational). It is increasingly perceived the use of this mode of cooperation as a strategy of projection of hegemonies by countries. In the context of the Brazilian foreign policy adopted in recent years (2003-2010), technical cooperation has gained relevance, in particular, for the investments made in the African continent, producing geographies from the cooperative dynamics. Brazil, as a donor within cooperation with Africa, uses the discourse of South-South cooperation relations to oppose the hegemonic and imperialist character of North-South cooperation. To evaluate the possible discrepancies between discourse and practice amidst the territorialization of Brazil's technical, economic and political potential for cooperation with Africa, we used as an analytical framework the Cotton-4 + Togo, a structuring project for agricultural technical cooperation that works as an example of territorializing cooperation from Brazil to Africa, due to the financial contribution, the geopolitical context and the mobilization of technique that includes itself.

**Keywords:** South-South Cooperation, Territorialization, Discourses in the construction of hegemonies.

## LISTA DE ABREVIACOES E SÍMBOLOS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
C-4	Cotton-4
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
DDD	Declaração do Direito ao Desenvolvimento
DESAF	Departamento de Suporte a Operações na África
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Food and Agriculture Organization
IBA	Instituto Brasileiro do Algodão
IDH	ndice de Desenvolvimento Humano
IER	L'Institut d'Economie Rurale
INERA	L'Institut pour l'Environnement et Recherches Agricoles
INRAB	L'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin
IPEA	Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada
ITRAB	L'Institut Tchadien De Recherche Agronomique Pour Le Developpement
JICA	Japan International Cooperation Agency
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEPAD	New Partnership for África's Development
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMPI	Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PEI	Política Externa Independente
PIB	Produto Interno Bruto
PIDA	Programme for Infrastructure Development in Africa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SADC	Southern Africa Development Community
UA	União Africana
UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano
USAID	United States Agency for International Development
ZPACAS (ZOPACAS)	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 .....	5
1. Geografia e Cooperação Internacional .....	5
1.1 A geografia das cooperações internacionais .....	6
1.2. A geografia do Sul econômico: cooperação Sul-Sul X Norte-Sul .....	20
1.3. Aproximação diplomática Brasil-África .....	28
CAPÍTULO 2 .....	37
2. Territorialização do potencial técnico brasileiro na África através do Cotton-4+Togo ..	37
2.1 Cooperação técnica Brasil-África e sua geopolítica: Poder e Hegemonia.....	38
2.2 A cooperação Brasileira com a África na Área da Agricultura.....	52
2.3 Cotton 4+ Togo como Projeto Estruturante: Territorialização.....	65
CAPÍTULO 3 .....	73
3. O Cotton 4+Togo como instrumento geopolítico: entre o discurso e a prática territorial. ..	73
3.1 Discursos Brasileiros sobre Cotton4+Togo .....	74
3.1.1 Itamaraty via ABC – a voz diplomática.....	75
3.1.2. Embrapa – o braço técnico territorializador .....	80
3.2 Discursos críticos à cooperação Brasileira para a África.....	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	91
REFERÊNCIAS .....	94

## INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) consiste na construção de acordos de ajuda em determinados setores que visam à transferência de tecnologias (sociais, científicas ou operacionais). Tem sido percebida cada vez mais a utilização desta modalidade de cooperação como uma estratégia de projeção de hegemonias por parte dos países doadores.

No contexto da política externa brasileira adotada nos últimos anos (2003-2010), a cooperação técnica ganhou relevância, em especial, pelos investimentos feitos no continente africano, produzindo geografias a partir da dinâmica de cooperação. As relações de cooperação Sul-Sul entre Brasil e África repercutem em diversas escalas, desde a infra à supranacional, envolvendo aspectos econômicos, políticos, sociais, territoriais, ideológicos e culturais. A tentativa de compreender essa relação no mais próximo de sua totalidade requer esforços de diversas áreas do conhecimento, entre elas, a geografia, uma vez que, neste campo, "a questão que se coloca para uma análise geográfica é saber como as noções de território e de hegemonia contribuem para o entendimento da cooperação econômica entre esses conjuntos de países" (ROCHA 2014, p. 40).

Dentro do contexto das cooperações internacionais para o desenvolvimento (CID), pergunta-se em que as relações Sul-Sul inovam comparativamente às relações Norte-Sul. A fim de alcançar uma visão enraizada nos fatos e na crítica, cumpre avaliar a distância entre os discursos e as práticas brasileiras em solo africano. Deste modo, a análise dos discursos dos braços diplomáticos, técnicos e financeiros do Brasil, assim como os discursos estatais, institucionais e populares dos países beneficiários. Perguntamos também, quais seriam as intencionalidades mais ou menos ocultas por trás de uma estrutura de robustez inédita nas relações com o leste do Atlântico Sul.

O Brasil, enquanto doador dentro de cooperações com a África, se vale do discurso das relações de cooperação Sul-Sul que se opõe ao caráter hegemônico e imperialista das cooperações Norte-Sul. Em busca de se consolidar como um ator efetivo no sistema político e econômico internacional, o Brasil expande seu potencial técnico, político e econômico sobre a África com vistas a fortalecer as relações dentro do Sul econômico global enquanto uma alternativa, ainda que potencialmente parcial, às cooperações e explorações de eixo Norte-Sul e seu *modus operandi* e assim conquistar novos mercados, fornecedores e aliados políticos em suas empreitadas no plano internacional. O projeto *Cotton-4+Togo* apresenta os elementos essenciais em termos de aporte financeiro e técnico, liderança brasileira e discurso de cooperação técnica e para o desenvolvimento que o afirmam enquanto recorte analítico viável para a compreensão das complexas relações de Cooperação Técnica e para o Desenvolvimento Sul-Sul entre Brasil e África.

O referido projeto visa ajudar Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e, mais recentemente, Togo a desenvolver o setor de algodão, com aumento de produtividade, geração de diversidade genética e aprimoramento da qualidade do produto cultivado (EMBRAPA, 2014). Entre as instituições brasileiras parceiras, destacam-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Do lado africano temos as instituições públicas de pesquisa: L'Institut d'Economie Rurale (IER, Mali), L'Institut

pour l'Environnement et Recherches Agricoles (INERA, Burquina Faso), L'Institut Tchadien de Recherche Agronomique pour le Developpement (ITRAD, Chade) e Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB, Benin) (ABC, 2014, p. 17).

Dentre os projetos de cooperação Sul-Sul entre Brasil e África, o *Cotton-4 + Togo* é um dos que apresentam maior porte, estimado pela ABC (2014) em US\$ 5,21 milhões e seu início remonta a 2009. É importante contextualizar a importância deste aporte no universo dos feitos para a Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África<sup>1</sup> se comparado a outros investimentos em projetos estruturantes. Além disso, tal projeto se relaciona diretamente à questão da segurança alimentar, viés essencial, numa perspectiva de associação de culturas alimentares e geração de renda envolvidas (ABC, 2014), sobretudo em países afetados direta e indiretamente por violentos conflitos territoriais.

Além disso, este projeto de cooperação técnica em agricultura se relaciona diretamente à questão da segurança alimentar, viés essencial, numa perspectiva de associação de culturas alimentares e de geração de renda envolvidas (ABC 2014). Sobretudo em países afetados direta e indiretamente por violentos conflitos territoriais.

Para avaliar os possíveis distanciamentos entre discurso e prática e a territorialização do potencial técnico, econômico e político do Brasil sobre a África, utilizamos como recorte o apoio à cotonicultura nos *Cotton-4 + Togo*, projeto estruturante de cooperação técnica agrícola que funciona como um importante exemplo de cooperação territorializante do Brasil para a África, devido a seu aporte financeiro, contexto geopolítico e mobilização de potencial técnico.

Cabe ressaltar que os Governos de Lula da Silva, principalmente, e Dilma Rousseff significaram uma inflexão sem precedentes na política africana do Brasil. Seja através de visitas e discursos presidenciais, abertura de embaixadas brasileiras, perdão de dívidas, aportes financeiros acima da média para projetos de cooperação em diversas áreas envolvendo bancos públicos, organismos como a ABC e empresas públicas e privadas, políticas públicas voltadas para a população afro-brasileira, o Brasil está mais voltado do que nunca para a porção leste-atlântica de seu entorno estratégico. Processo que encontrou certa descontinuidade em intensidade do Governo de Lula da Silva para o de Dilma Rousseff segue em decadência desde o *impeachment* desta.

Desde o fim da Guerra Fria, já se notava no continente africano a busca da superação aos desafiantes impactos da globalização, intensificando a integração continental (VISENTINI, 2010, p. 80). A intenção seria evitar a exclusão do processo de expansão do capitalismo e reduzir a precariedade de sua inserção na globalização, ao passo que buscava diminuir a dependência externa e tornar-se mais atraente a investimentos estrangeiros. Além disso, apesar de o continente africano apresentar níveis alarmantes de pobreza, não há estagnação no mesmo, que desempenha um papel significativo na projeção mundial do Brasil (VISENTINI, 2010, p. 66).

A importância econômica da África para o Brasil, pode ser um caminho importante de entender o espraiamento e consolidação dos discursos sobre a cooperação Sul-Sul. Por isso, podemos entender que a cooperação técnica, em setores como a agricultura, pode estar intimamente relacionada a interesses em esferas econômicas, como mostra documento da ABC:

---

<sup>1</sup> De acordo com dados extraídos do site da ABC <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes> o Cotton-4 é o segundo projeto estruturante de cooperação para a África em volume de investimentos dentro do recorte temporal estudado (2003 - 2016). Considerando apenas os projetos no setor agricultura, o Cotton-4 é o primeiro.

Diante da importância do setor algodoeiro para os países do C-4 e para o Brasil, juntamente com os desafios que surgiram por causa dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, Brasil, Mali, Burquina Faso, Benin e Chade iniciaram um diálogo que resultou no surgimento do Projeto *Cotton-4*. Na V Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), ocorrida em 2003 em Cancun, esses países se uniram para propor o fim de tais subsídios. Os países africanos não se uniram formalmente ao Brasil no contencioso contra os subsídios dos Estados Unidos aos produtores norte-americanos de algodão, mas propuseram uma iniciativa no âmbito do Comitê de Agricultura da OMC. Naquele momento, o grupo ficou conhecido como *Cotton-4*. (ABC, 2014, p. 10)

De acordo com o trecho acima, notamos a mobilização do Brasil e dos C-4 (Mali, Chade, Burquina Faso e Benin) em busca de interesses comuns dentro de um organismo internacional de importância econômica e política. Pode-se interpretar o ocorrido como uma reação sulista, ainda que limitada, dentro de um contexto historicamente dominado pelo Norte econômico. Nota-se então a importância da aproximação entre países com interesses semelhantes a fim de garantir voz aos interesses do Sul. Neste contexto, as CSSs firmam-se como ferramenta para tal.

O fato mencionado é relevante uma vez que Emma Mawsdley (2015, p. 4) comenta que países que não eram entendidos como doadores (leia-se os atuais países emergentes, entre eles o Brasil), começam a utilizar da cooperação para o desenvolvimento, o que inclui a Cooperação Técnica no contexto das CSSs, serve como pilar para aproximar interesses econômicos. Por isso, se tornaram comuns os investimentos em áreas de desenvolvimento humanitária, mas com conexões produtivas – eis um caminho para entender por que o maior número de projetos de cooperação brasileira é na área da agricultura.

Tendo em vista o incremento que a cooperação Sul-Sul com a África ganhou no Brasil durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff em termos de aporte financeiro e institucional, além de eventos diplomáticos, tais como visitas oficiais, construção de embaixadas e presença em discursos oficiais, já se deve problematizar como se dão tais cooperações. Deve-se questionar também de se de fato há ou quais seriam as condições impostas pelo Brasil. Outro importante aspecto a se investigar são as potencialidades das relações de cooperação Sul-Sul entre Brasil e África e se atuam na transformação das bases desiguais e exploratórias do sistema capitalista internacional ou apenas buscam maior poder para o Brasil através do estabelecimento e consolidação de parcerias estratégicas e da formação de uma diplomacia de prestígio, o que tenderia a culminar no chamado imperialismo *soft*. Este se diferenciaria do imperialismo como é conhecido pela ausência do recurso à força ou à imposição explícita das demandas do *hegemon*.

Em documento oficial do projeto (ABC, 2014), intitulado AVALIAÇÃO DO PROJETO “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO DOS PAÍSES DO C-4” (BENIN, BURQUINA FASO, CHADE E MALI), que trata da fase do projeto que se estendeu de 2009 a 2013 – há uma segunda fase iniciada em 2014, já incluindo Togo (EMBRAPA, 2015) – destacam-se entre as ações realizadas nos países contemplados o desenvolvimento de novas variantes de sementes, de criação de controles de pragas e cursos com os produtores locais (p. 6). O documento enfatiza o princípio da horizontalidade da Cooperação Sul-Sul com “alto grau de participação das instituições parceiras em todas as fases do Projeto. Ao longo do documento é enfatizado o bom desempenho do projeto, apesar de certas dificuldades pontuais.

Dentre os principais conceitos norteadores deste trabalho constam o de Cooperação Sul-Sul, investigado, sobretudo, no primeiro capítulo e cuja análise por

meio da coleta de dados e revisão bibliográfica auxiliam a compreensão do contexto e também das características que marcam o espraiamento do potencial técnico, econômico e político do Brasil sobre o continente africano.

Já os conceitos de território e territorialização, que se destacam no segundo capítulo, marcam uma contribuição do arcabouço teórico e metodológico da geografia para que se desvelem motivações, processos e efeitos inerentes a projetos de cooperação que ligam espaços marcados por uma notória assimetria de poder.

Tal assimetria nos alerta para a importância de avaliar as possibilidades e características da construção de uma hegemonia brasileira sobre territórios africanos, com destaque para os *C-4*. Optamos por analisar os discursos construídos e proferidos pelos envolvidos no *Cotton-4+Togo* enquanto projeto de cooperação técnica em agricultura entre Brasil e África. Sobretudo do poder executivo e das instituições brasileiras promotoras desta CSS, assim como dos principais críticos da cooperação brasileira para a África.

Objetivamos, então compreender como se desenvolvem as relações de cooperação técnica Sul-Sul como as existentes entre Brasil e África - marcadamente assimétricas no que tange potencial técnico, econômico e político no sistema internacional -, bem como identificar efeitos da territorialização do potencial técnico e a projeção hegemônica da parte dotada de maior potencial político, econômico e técnico.

Para tanto, investigaremos a geografia das relações de cooperação Sul-Sul, com especial atenção aos conceitos de cooperação internacional, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento e Sul econômico. Assim sendo, será essencial a análise das especificidades das relações de cooperação técnica e para o desenvolvimento entre Brasil e África, sobretudo no que diferencia o país de outros que aportam valores mais robustos no continente africano, tais como a China, EUA e potências europeias.

Apresentamos como questão central, no contexto das relações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e mais especificamente da cooperação técnica brasileira para a África, as condições que o Brasil reúne para o exercício de poder e construção de hegemonia sobre os beneficiários africanos de tais empreendimentos e, sobretudo, como tais condições são propositalmente ignoradas ou ocultadas nos discursos oficiais brasileiros. Tais relações de cooperação encontram-se contextualizadas num modelo de relação das potências emergentes com a periferia mais empobrecida e explorada do sistema internacional onde as primeiras exploram as trocas comerciais e financeiras em seu favor.

Seria a cooperação técnica do Brasil para a África, analisada a partir do *Cotton-4+Togo*, cujo potencial exploratório da potência emergente sobre a periferia empobrecida, um instrumento de poder e hegemonia mascarado pelo discurso da solidariedade internacional, cooperação internacional para o desenvolvimento, respeito à soberania e demandas e alternativa às relações Norte-Sul?

Temos como premissa que o crescimento econômico africano das últimas décadas cria um espaço apto à transferência e acumulação dos excedentes brasileiros que se constrói através da territorialização do potencial político, técnico e econômico do Brasil. A cooperação técnica do Brasil para a África se mostra viabilizadora desta territorialização e se notam no *Cotton-4+Togo* os principais mecanismos aí implicados.

# CAPÍTULO 1

## 1. Geografia e Cooperação Internacional

Este capítulo visa demonstrar e utilizar o potencial da geografia na investigação das Cooperações Internacionais, sobretudo a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e sua espacialização.

A temática da CID encontra na geografia importantes e reveladores instrumentos de análise. Destacamos sua percepção enquanto estratégia geopolítica dentro de um contexto de globalização e o processo de territorialização do potencial técnico, econômico e político dos países doadores sobre os ditos beneficiários das cooperações.

Para tanto, recorreremos à produção em áreas afins e a relacionamos ao instrumental geográfico do qual dispomos. Dividido em quatro itens, este capítulo parte da discussão das cooperações internacionais (1.1) para uma comparação entre as cooperações Norte-Sul e Sul-Sul (1.2), sendo esta última a mais interessante para o trabalho aqui proposto, sendo de grande importância destacar suas particularidades. No item 1.3, traçamos um histórico das principais aproximações e dos distanciamentos que marcam a diplomacia brasileira para a África.

## 1.1 A geografia das cooperações internacionais

Aqui se investiga a natureza da CID e como ela pode se tornar instrumento de poder dentro do contexto internacional. Entende-se que as CID apresentam características ambíguas, que apontam ao mesmo tempo para a democratização do desenvolvimento e para o estabelecimento e/ou manutenção de laços de dependência e exploração entre países de potenciais técnico, econômico e político assimétricos.

A presente análise insere-se no contexto pós-Guerra Fria, o que implica um cenário internacional imerso na globalização, apontada por Milton Santos (2000, p. 23) como "o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista". Santos (SANTOS, 2000) segue sua análise apontando para especificidades do momento produzido pelos processos globalitários, afirmando que essa não se apoia apenas nos avanços técnicos, mas na emergência de um mercado de pretensões globais, mobilizador habilidoso de processos políticos (p. 24). Este mercado atua sobre uma base composta pela "unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada"(p. 24). O autor conclui, em seguida que a união das técnicas avançadas com as pretensões do mercado global resulta no que ele mesmo chama de globalização perversa.

De acordo ainda com Milton Santos, esta globalização via mercado é marcada pela agenda neoliberal de privatizações, acirramento da competitividade (2000, p. 57) e flexibilização da acumulação da informação e do capital em poucas mãos (2000, p. 66). O viés neoliberalizante leva a globalização a substituir a Política (com inicial maiúscula), atribuição do Estado pela condução sob o poder do mercado dos rumos da nação (2000, p. 60). A política passa a ser feita no mercado (2000, p. 67), condicionador também da tecnociência (2000, p. 65). O trecho a seguir ilustra o que acabamos de expor:

Agora, porém, no mundo da globalização, o reconhecimento dessa estrutura é difícil, do mesmo modo que a visualização de um projeto nacional pode tornar-se obscura. Talvez por isso, os projetos das grandes empresas, impostos pela tirania das finanças e trombeteados pela mídia, acabam, de um jeito ou de outro, guiando a evolução dos países, em acordo ou não com as instâncias públicas frequentemente dóceis e subservientes, deixando de lado o desenho de uma geopolítica própria a cada nação e que leve em conta suas características e interesses. (SANTOS, 2000, p.155)

É neste contexto que a cooperação internacional se complexifica em suas modalidades e as cooperações Sul-Sul tornam-se uma realidade concreta que desafia, se não a hegemonia do capitalismo norte-americano e europeu e as bases do capitalismo como o conhecemos, desafia os pensadores do presente a compreender e discutir seus aspectos essenciais.

Deste modo, o processo de globalização merece atenção especial por apresentar explicações e levantar indagações a respeito da construção da atual divisão internacional do trabalho, sobretudo se atentarmos para seu caráter neoliberal dentro das relações multilaterais. Lembrando que neste contexto se desenvolvem as relações Sul-Sul entre Brasil e África.

Para Rocha (2018) a cooperação técnica, que se constituiu num dos pilares da diplomacia brasileira para a África entre 2003 e 2010, mostra-se como um instrumento de "Projeção Hegemônica". Isto porque, através da cooperação técnica executa-se uma

“transferência ou socialização de tecnologias ou potenciais operacionais” que viabilizam o aprimoramento social, econômico e territorial. O autor afirma, de acordo com Wallerstein (1998) que na atual configuração do Sistema-Mundo, o potencial técnico é reconhecido como um importante fator da capacidade hegemônica de um país. Sendo assim, um país entendido como central no referido sistema, sustenta tal condição devido, também, a sua capacidade técnica e financeira. O Brasil apresenta-se como componente da semiperiferia do sistema-mundo, visto que apesar do potencial técnico alcançado em certos setores, entre eles o agrícola, apresenta traços e processos marcantes da periferia, tais como concentração de renda, grande número de pobres, graus precários de qualidade de vida e certa dependência financeira. Contudo, a cooperação técnica, no contexto da diplomacia africana nos governos de Lula da Silva, ao enfatizar o potencial técnico das instituições brasileiras, entre elas a EMBRAPA e o próprio MRE, revela-se enquanto parte de um projeto geopolítico de projeção hegemônica sobre a África.

Há, contudo, diferentes possibilidades do desenvolvimento da globalização. Isto é o que aponta Boaventura de Sousa Santos (2006).

O autor distingue quatro formas de globalização: localismo globalizado – processo pelo qual determinada realidade local é globalizada com sucesso; globalismo globalizado – impacto nas condições locais das práticas transnacionais; cosmopolitismo insurgente e subalterno – resistência organizada transnacionalmente contra os localismos globalizados e os globalismos localizados; e o patrimônio comum da humanidade – emergência das lutas transnacionais por valores ou recursos que são tão globais como o próprio planeta. Ele caracteriza as duas primeiras como globalização hegemônica, de cima para baixo; as duas últimas, como globalização contra-hegemônica ou a partir de baixo. (SANTOS, 2006)

Partimos da premissa de que vivemos um modelo hegemônico de globalização, caracterizado pelo "globalismo globalizado", no qual, segundo Milton Santos (2000) "Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas" (p. 19). Nesta modalidade, a homogeneização e uniformização restringem-se à implantação das estruturas necessárias para que os atores hegemônicos desenvolvam seus objetivos a contento. A universalização da cidadania se vê substituída pelo culto ao consumo (p. 19) que enriquece as potências globais e as elites locais.

Os modelos hegemônicos de globalização produzem graves assimetrias que servem à potência hegemônica e a um reduzido número de outras potências. Já no restante dos Estados nacionais, serve apenas a grupos bastante restritos. Para seu pleno desenvolvimento e para obter altos níveis de reprodução do capital, atores como as empresas transnacionais, organizações internacionais e Estados que o orbitam executam uma série de reformas neoliberais, que agregam forças e fraquezas a seus implementadores. Neste caso, as fraquezas estão na essência do processo, que cria massas crescentes de excluídos das benesses dos avanços do mercado e condiciona um grande número de países à subserviência e exploração. Na obra “*Por Uma Outra Globalização*”, Milton Santos explica como opera a proposta da globalização para a relação com a riqueza e também a visão proposta para a própria riqueza.

Com a globalização impõe-se uma nova noção de riqueza, de prosperidade e de equilíbrio macroeconômico, conceitos fundados no dinheiro em estado puro e aos quais todas as economias nacionais são

chamadas a se adaptar. (...) Na realidade, o resultado dessa busca tanto pode levar à acumulação (para alguns) como ao endividamento (para a maioria). Nessas condições, firma-se um círculo vicioso dentro do qual o medo e o desamparo se criam mutuamente e a busca desenfreada do dinheiro tanto é uma causa como uma consequência do desamparo e do medo. (2000, p. 56)

O autor segue afirmando que o "sistemismo" em que se baseia a globalização se põe tal como um obstáculo à(s) nação(ões) que possa(m) buscar desengajar(em)-se deste ordenamento (2000, p.154). Contudo, esse

[...] não impedirá que cada país elabore, a partir de características próprias, modelos alternativos, nem tampouco proibirá que associações de tipo horizontal se deem entre países vizinhos igualmente hegemônicos, atribuindo uma nova feição aos blocos regionais e ultrapassando a etapa das relações meramente comerciais para alcançar um estágio mais elevado de cooperação. Então, uma globalização constituída de baixo para cima, em que a busca de classificação entre potências deixe de ser uma meta, poderá permitir que preocupações de ordem social, cultural e moral possam prevalecer. (p. 154)

Assim sendo, Santos (2000) aponta para a possibilidade de uma globalização menos perversa, para o mundo como "pode ser". Uma globalização que seria chamada por Boaventura de Sousa Santos como aquela que ocorre de baixo pra cima, que é contra-hegemônica.

Tendo em vista todas as transformações associadas ao processo de globalização, a fala de John Agnew (2005, p. 33) aponta para a importância da geografia para compreensão e explicação dos fenômenos que se desenvolvem sob seu espraiamento. Para esse geógrafo, em lugar de ser o "fim da geografia, a globalização implica sua reformulação distante de um mapeamento econômico do mundo em termos de territórios estatais, em direção a um mosaico mais complexo de Estados, regiões de cidades globais e localidades diferencialmente integradas à economia global<sup>2</sup>.

De acordo com Pautasso (2010, p. 50) o discurso da globalização neoliberal, que propõe a desregulamentação dos mercados supranacionais não tem resistido as suas contradições mais essenciais. Sinais como crises financeiras, reformas de eficácia questionável e a escalada de problemas sociais em todo o mundo já explicitam a urgência de "novos arranjos políticos".

Marx (2013) lança luz sobre a origem dessa relação opressiva de uns Estados para com outros. O intelectual nos ajuda a compreender a voracidade capitalista dos Estados exploradores movidos, que seguem os desmandos burgueses, e a docilidade dos explorados, movidos pelos interesses de suas elites oligárquicas.

A gênese da servilidade do Estado para com o capital na obra de Marx (2013, p. 824 *apud* FARIAS 2017, p. 40) encontra-se no endividamento público, instrumento de acumulação primitiva. Este modo, *a priori* improdutivo, de gerar riqueza para o Estado entrega cada vez mais poder, voz e riqueza aos seus credores à custa do contribuinte ordinário, assim como à custa das necessidades mais básicas de parcelas cada vez mais apropriadas da população. Ressaltemos que este é um processo cuja ocorrência decorre

---

<sup>2</sup> Rather than the "end" of geography, globalization entails its reformulation away from an economic mapping of the world in terms of state territories toward a more complex mosaic of states, regions, global cityregions, and localities differentially integrated into the global economy.

de séculos (MARX, 2013; BRAUDEL, 1987) e que segue se reinventando no atual curso do processo de globalização (SADER 2005; GÓMEZ 2005; SANTOS 2000; PAUTASSO 2010)

A globalização neoliberal, baseada na expropriação crescente, marginaliza cada vez mais pessoas (SADER, 2005, p. 43). Logo, a proliferação de crises financeiras, políticas, militares e sociais gravíssimas torna urgente que se busque uma 'outra' globalização, uma globalização solidária baseada no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente, à democracia internacional, à justiça social, à igualdade e soberania de todos os povos (GÓMEZ, 2005, p. 171).

O discurso da cooperação internacional insere-se num cenário internacional marcado pela desigualdade e pela exploração um alívio necessário a sua sustentação, ainda que tal discurso não se cumpra por completo ou ainda não atinja a eficácia prometida. De acordo com Carlos Milani, o que se chama de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) consiste num sistema que evolui a política dos Estados e atores não governamentais sob normas difundidas ou prescritas por organizações internacionais com a finalidade de se promover um desenvolvimento sobre “bases solidárias”. Desta forma, as CID poderiam ser vistas como “uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional” (MILANI, 2012, p. 211).

Recorrendo a Morgenthau (1962), Milani (2012) elenca as principais modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento:

Reconhecendo a diversidade das políticas existentes, o autor identifica seis tipos de ajuda externa, sendo que todas dizem respeito à transferência de fundos financeiros, bens e serviços de uma nação para outra: (i) ajuda humanitária; (ii) ajuda para a subsistência; (iii) ajuda militar; (iv) ajuda-suborno (“bribery”); (v) ajuda para obter prestígio; (vi) ajuda externa para o desenvolvimento econômico. (MORGENTHAU, 1962, *apud* MILANI, 2012, p. 219)

Há que se ter em conta que os atores envolvidos nas cooperações internacionais para o desenvolvimento não são unidimensionais, mas são afetados por seus contextos socioespaciais, geopolíticos e históricos, assim como são dotados de “identidade, preferências, interesses e objetivos próprios, podendo agir com base em motivações políticas, de segurança nacional, por razões humanitárias ou morais, mas também por motivos econômicos e ambientais” (MORGENTHAU, 1962, *apud* MILANI, 2012, p. 219). De acordo com Nelson (1968), Milani (MORGENTHAU, 1962, *apud* MILANI, 2012, p. 219) ressalta características essenciais dos Estados cooperadores que norteiam suas ações, destacando-se a racionalidade, o oportunismo e a estratégia, que os guiam para melhorias em condições determinadas. Garantem-se, antes de tudo a sobrevivência e o bem-estar, evitando perigos.

Adentrando um pouco mais no conceito de cooperação, temos que estas não são um sinônimo de ausência de conflito, mesmo que um conflito de interesses. Podemos entender as cooperações, contudo, como uma forma engenhosa de gerir conflitos a partir de acordos. Para empreender tal esforço de entendimento, recorreremos à análise que Klemig (2014, p. 15) faz de Keohane (1984, p. 51-54), nela temos uma importante distinção entre cooperação e harmonia, de modo que “a harmonia é uma situação na qual as políticas dos atores (perseguidas em interesse próprio sem preocupação em relação aos outros) automaticamente facilitam alcançar os objetivos dos outros”, acredita-se então que enquanto um ator persegue seus próprios interesses, estaria contribuindo também para a realização dos interesses dos demais envolvidos. Automaticamente. Já a cooperação “ocorre quando as políticas que um governo

realmente segue são percebidas pelos seus parceiros como facilitadoras para a realização dos seus próprios objetivos, como um resultado de um processo de coordenação política”. Desta forma, a cooperação é altamente política e motivada pelo conflito a ser mediado.

Mais adiante, Klemig (2014, p. 16) complementa sua análise a partir da definição de Zartman e Touval (2010, p. 1), para quem cooperação constitui “uma situação na qual as partes concordam em trabalhar juntas para produzir novos ganhos para cada um dos participantes que não estariam disponíveis para eles por ação unilateral, com algum custo”. Temos ainda na definição analisada que a cooperação se constitui de quatro elementos básicos, a saber, “trabalho conjunto”, “acordo” entre as partes envolvidas, “custos” e “novos ganhos”. Ao tratar de ganhos, os autores ressaltam que estes podem ser materiais, mas também traduzidos em progressos em objetivos variados, tais como “aprimoramento da segurança” ou mesmo “*status*”.

A CID constrói-se num cenário internacional marcado pelas desigualdades econômicas e pelas assimetrias de poder, de modo que o papel a ser designado e desempenhado por cada ator já parte de um lugar dado pela economia internacional. Temos assim doadores situados ao norte do Equador Econômico e os beneficiários a sul. Cada cooperação seria um reflexo da hierarquia Norte-Sul. Não é difícil perceber que a agenda levada a cabo na CID é a dos países do Norte.

Cabe questionar as causas que levam os países ditos do Sul econômico global a semelhante situação de subalternidade, dependência e subdesenvolvimento de suas forças produtivas dentro da economia-mundo capitalista. Bond (2006) analisa a construção da essência sulista no continente africano no passado e no presente, com atenção às tendências. Optamos aqui por uma análise centrada na África tendo em vista que o recorte deste trabalho contempla uma cooperação entre Brasil e África, mais especificamente o *Cotton-4+Togo*. Para o referido Patrick Bond (2006, p. 217), a operação do sistema imperialista responde, em primeiro lugar pelo ‘atraso econômico’ africano ao drenar as riquezas do continente e por impossibilitar o desenvolvimento rápido dos recursos e potencialidades da África. Em segundo lugar, os manipuladores do sistema imperialista, assim como os agentes voluntários e cúmplices involuntários do mesmo contribuíram para inviabilizar uma inserção menos indigna do continente no sistema internacional capitalista. Bond recorre a Rodney (1972) a fim de aprofundar sua crítica:

A pesquisa de Rodney mostrou como a África Subsaariana foi drenada das riquezas ao longo de duas trajetórias: o fluxo Norte-Sul de recursos, associado ao que hoje chamamos de “apartheid global”, e as formações de classe que reproduzem os agentes locais do apartheid global (“intermediários”). No primeiro caso, os processos centrais são associados a débito extorsivo e finanças, ajuda fantasma, fuga de capitais e de cérebros, comércio desigual, investimentos distorcidos e a dívida ecológica do Norte com o Sul, num contexto de relações globais de poder profundamente antidemocráticas. Como colocou Rodney (1972) (BOND, 2006, p. 218).

Temos então que os ditos países do Norte têm participação e interesse, tanto no passado quanto no presente na condição subalterna, dependente e de economia atrofiada e endividada dos países do Sul. Sendo assim, há que se ter atenção especial ao funcionamento da CID e das armadilhas que o discurso destas pode encobrir.

A CID é então uma realidade sólida na economia internacional, mas não são indiscutíveis: elogios, críticas, respostas aos elogios, respostas às críticas e assim por diante, surgem entre seus analistas.

Samuel Huntington (1970, p.186) afirmou que seriam quatro as fontes intelectuais da crítica à CID: o nacionalismo (a CID como ingerência), o socialismo (a CID como expressão hegemônica do capitalismo), o tradicionalismo (a defesa das tradições contra a modernização desenvolvimentista) e o antiocidentalismo (o embate contra o etnocentrismo da cooperação) (MILANI, 2012, p. 217).

Entre as críticas, fala-se da dependência construída do beneficiado em relação a seu doador, o que tende a ocorrer na falta de um planejamento que prime pela construção da autonomia e apropriação de tecnologias e uso de boas práticas nos países beneficiários. O fracasso na criação da autonomia dos beneficiários e a decorrente dependência constituem, intencionalmente ou não, um instrumento de hegemonia em uma relação de cooperação. Instrumento esse que tende a ser utilizado estrategicamente pelo doador.

Para Milani (2012) o fim da Ordem Bipolar nos anos 1990, somado aos processos de globalização e democratização em vários países “prometiam um mundo mais pacífico em que a cooperação para o desenvolvimento seria prioritária” (p. 213). Temos então, “que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para essa nova agenda da cooperação” (p. 213). Os Objetivos do Milênio, traçados pela ONU em 2000, assim como o contexto da “Ordem Multipolar” e a ideologia dos mercados livres também se encontra impregnada na agenda da CID Norte-Sul (MILANI, 2012, p. 215). Desta forma, notamos que as demandas dos países beneficiários tendem a ser abafadas por interesses e ideais muitas vezes alheios e opressivos a elas.

Não podemos ignorar que a CID existe dentro de um cenário notadamente movido pelos objetivos capitalistas. Ou seja, as contradições, a competição, a dependência e a exploração inerentes ao sistema capitalista tendem a influenciar qualquer relação de cooperação internacional para o desenvolvimento. Harvey (2005) afirma que as dimensões geográficas ligadas às dinâmicas capitalistas de acumulação e luta de classes são fundamentais para a reprodução da hegemonia burguesa e opressão da classe trabalhadora, da escala local à global. Seguindo este raciocínio, a CID pode converter-se numa estratégia para a expansão geográfica dos limites de ação do capital.

Contamos então com a análise de Milton Santos (2000, p. 153) acerca do *modus operandi* das potências clássicas, tais como as europeias, os Estados Unidos e o Japão, que, apesar de concorrentes dentro do sistema internacional capitalista, perseguem interesses comuns. Desta forma, quando implementam adaptações, novas regras ou adaptações às relações internacionais, priorizam a manutenção de seus papéis hegemônicos.

Contudo, não é apenas aos doadores nortistas e beneficiários sulistas que se limita a CID tradicional, sendo os “atores mediadores”, de acordo com Klemig (2014, p. 16) muito importantes enquanto difusores de agendas, legitimadores de ideários e até mesmo protestando ou criando mecanismos de monitoramento e controle, “agem nesse sentido muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa após a segunda grande guerra” (KLEMIG, 2014, p.16).

Estes “atores-mediadores”, geralmente países ditos emergentes ou potências intermediárias – como no caso do Brasil e *outros system-affecting countries* -, caracterizam-se por apresentar, apesar das capacidades de poder limitadas, “um perfil internacional assertivo, principalmente em fóruns multilaterais, onde esses países atuam como mediadores entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos”

(KLEMIG, 2014 p. 38). Eles trazem credibilidade às CID, tornando-as engrenagens mais complexas e borrando seus contornos geopolíticos, que ficam misturados às causas humanitárias, ambientais e desenvolvimentistas da economia. As cooperações mostram-se organizadas, institucionalizadas e estruturadas.

Faz-se aqui importante determo-nos no termo ‘Desenvolvimento’ das Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento. Oliveira (2011) traz em seu trabalho uma série de atributos e possibilidades de interpretação do conceito, o que demonstra sua complexidade e as disputas de poder que em si encerra, passando longe de ser algo plenamente positivo e uma meta natural a ser perseguida a qualquer custo. Regatando o trabalho de pesquisa etimológica de Pizzi (2005), o pesquisador nos leva a desmembrar o desenvolver em “des + envolver”, que soa como revelar, trazer ao conhecimento, o que está envolto, subestimado, subutilizado, operando abaixo do potencial “envolvido”. Significa retirar o que oculta, o que envolve, aquilo que é entrave.

Desta forma a “racionalidade moderna” passou a definir desenvolvimento como crescer, aumentar, incrementar, ou seja, como sinônimo de amadurecimento, de avanço, de prosperidade” (OLIVEIRA, 2011, p. 45). Afirma-se assim o desenvolvimento como algo inerentemente desejável e cuja deveria guiar todas as iniciativas desde o cidadão aos rumos mais relevantes da geopolítica. Esta visão simplificadora, contudo, exclui uma crítica à apropriação, até aqui, ao menos parcial, do conceito de desenvolvimento pelo capitalismo. Este o coloca a serviço da acumulação, visto que, de acordo com Celso Furtado (2000, p. 21), “o desenvolvimento tem sido utilizado em dois sentidos ambíguos na contemporaneidade: como a eficácia da acumulação e da técnica de um sistema social e como o grau de satisfação das necessidades humanas”.

Seguindo as demandas do sistema capitalista, o desenvolvimento consistiria, praticamente na introdução de novas tecnologias produtivas e na expansão da formação de capital (BIATO *et al.*, 1973 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 51). Mas haveria um aparato ideológico formado e difundido para sua legitimação. Este baseia-se na associação do desenvolvimento com as ideias positivistas de modernização e progresso de acordo com Scotto, Carvalho e Guimarães (2007, p. 17)

Uma vez imerso na racionalidade do sistema capitalista, enraizado na exploração de uma classe por outra e de nações por nações, tornam-se visíveis as contradições presentes no uso que se torna corrente do desenvolvimento. De acordo com Engels (S/d, p. 191 *apud* OLIVEIRA, 2011, p. 47) Cada progresso na produção é ao mesmo tempo um retrocesso na condição da classe oprimida, isto é, da imensa maioria. Trazendo o antagonismo impresso no desenvolvimento pelas demandas capitalistas para a escala global, OLIVEIRA (2011, p. 52) vai a Paul Singer (1971 e 1992) para afirmar que o “desenvolvimento consiste precisamente no processo de transformação estrutural das Economias Coloniais em Economias Estruturais, isto é, está alicerçado na posição em que cada país se situa na Divisão Internacional do Trabalho (D.I.T.)” (SINGER, 1971, p. 55). Entendemos que o desenvolvimento não traz em sua essência a ruptura com a subalternidade das periferias da economia-mundo, mas sua adaptação às necessidades do centro moderno, altamente industrializado e consumista. Concordamos aqui com a crítica de Alain Lipietz (2003, p. 19), quando afirma que “o progresso técnico não é necessariamente sinônimo de emancipação humana e de melhorias do meio ambiente”. Temos então que

Farias (2017, p. 55) segue apontando, a partir de trabalhos como os de Paul Baran, Samir Amin, Celso Furtado e Raul Prebisch, para a construção, manutenção e expansão de uma estrutura que favorece, por meio da deterioração dos termos de troca, a migração da mais-valia da periferia em direção ao centro da economia-mundo.

Em sua obra, Singer (1983, p. 32, *apud* OLIVEIRA, 2011 p. 52) atesta que o desenvolvimento das “forças produtivas promovido pelo capitalismo tem ocorrido no plano mundial de modo desigual e combinado”, visto que o processo de industrialização trouxe o progresso material para um conjunto de países em detrimento de outros, cada vez mais dependentes dos primeiros e sujeitos a seus desmandos. Temos então que o desenvolvimento capitalista requer um crescimento da exploração das periferias pelo centro da economia-mundo, que, em termos positivistas, o progresso da minoria pressupõe o atraso da maioria.

Salientamos, de acordo com Braudel (2009b) que a divisão do trabalho do sistema internacional não se baseia num “acordo concentrado e revisível a cada momento entre parceiros iguais”. O que se nos apresenta é a desigualdade oriunda de estruturas edificadas no longo a longuíssimo prazo e que custam também muito tempo para ser superadas.

Recorrendo a Henri Lefebvre (2009, p. 80), Oliveira (2011 p. 51) afirma que, no modo de produção capitalista, o ‘progresso econômico’, tão caro ao desenvolvimento, consiste em “um desenvolvimento das forças produtivas, mas a preço de ruínas, falências e a miséria resultante para os operários, ou seja, por meio de contradições múltiplas”. Mais ainda que ‘caro’, o desenvolvimento assim entendido, é essencial para a reprodução e o dinamismo capitalista, conforme afirma Celso Furtado (2000, p. 14), “o progresso técnico é um conjunto de transformações sociais que possibilitam a persistência do processo de acumulação, e, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista”. O desenvolvimento da técnica com vistas à dinamização da economia é o que viabiliza, uma reprodução mais eficiente do capital na esfera da produção, mas o que também favorece mudanças na esfera do consumo que trazem um crescimento maior e mais veloz à acumulação de capital. Nas palavras de Furtado (2000, p.27), ocorre a “assimilação das novas formas de vida possibilitadas por um nível mais alto de acumulação”

Oliveira (2011, p. 53) traz ainda em sua análise, pontos conclusivos sobre como podemos entender o desenvolvimento sob o viés do modo capitalista de produção globalizado:

[1] domínio sobre a natureza, e, por conseguinte, sobre o território, através da subserviência das riquezas naturais aos ritmos da produção econômica; [2] progresso econômico, entendido aqui como acumulação de capital a ser obtido, especificamente, através da opressão de classe e exploração da força de trabalho, ocultados ideologicamente; [3] modernização técnica, que compreende a evolução massiva da maquinização do processo produtivo, que geograficamente implica em um processo de tecnificação espacial; [4] hegemonia econômica na perspectiva do sistema-mundo, na medida em que o desenvolvimento é um modelo a ser atingido pelos países que compõem a periferia econômica mundial; e por fim, uma [5] ideologia extremamente potente, capaz de indicar um futuro próspero a ser construído através da reprodução do modelo então vigente.

O oposto complementar do desenvolvimento, o subdesenvolvimento, também merece atenção. O subdesenvolvimento é também visto como um estágio a ser seguido pelo desenvolvimento, sobretudo quando, posteriormente a Segunda Guerra Mundial, “Harry Truman popularizou o termo subdesenvolvimento, a concepção de desenvolvimento igualou-se à de progresso material, um estágio a ser atingido por todos os países do mundo” (Oliveira, 2011, p. 53).

Farias (2017, p. 54) nos aponta que apesar do campo de disputa que estabelece ao redor do desenvolvimento e das diferentes, influências, abordagens e interesses presentes em cada um, o binômio “diagnóstico” e “prescrição” une muitos deles. Explicamos: o caminho do subdesenvolvimento ao desenvolvimento passaria impreterivelmente pelo diagnóstico acertado das causas do “atraso” e da prescrição das melhores políticas desenvolvimentistas para superá-lo, simplesmente dinamizando o setor produtivo.

Em 1975, Yves Lacoste, na publicação “*Os Países Subdesenvolvidos*”, enumera características do referido conjunto. Oliveira (2011, p. 15) traz no trecho reproduzido abaixo e pede atenção para que não se esqueça de levar em conta que há marcas da época e do fato de ser uma aproximação ainda incipiente, desenvolvida pelo geógrafo *a posteriori*.

Yves Lacoste, em sua obra “*Os Países Subdesenvolvidos*” (1975), enumera alguns elementos constitutivos do subdesenvolvimento de um país: insuficiência alimentar, deficiência na agricultura, baixa renda nacional média e baixos níveis de vida, industrialização reduzida, fraco consumo de energia mecânica, subordinação econômica, setor comercial hipertrofiado, estruturas sociais ultrapassadas, fraco desenvolvimento das classes médias, frágil integração nacional, importância do subemprego, deficiente nível de instrução, intensa natalidade e estado sanitário imperfeito.

Temos em Klemig (2014, p. 23) uma referência a Rist (2008), de modo que vemos neste trabalho, como a escolha de uma entre as formas de relacionar desenvolvimento e subdesenvolvimento expõe a construção ideológica por trás do discurso. Para esta autora, o uso mais corrente do termo denota entre subdesenvolvimento e desenvolvimento uma continuidade de substância, sendo o subdesenvolvimento um estágio rumo ao desenvolvimento. De acordo com este discurso bastaria o crescimento para alcançar o desenvolvimento, desconsiderando-se questões históricas, culturais ou do posicionamento de cada Estado dentro do sistema internacional. Klemig (2014, p. 23) conclui que “o autor reconhece nessa visão a ideologia do “*self-made man*”, pensamento segundo o qual por meio de trabalho duro e perseverança um trabalhador pode chegar a chefe, por exemplo”.

Este discurso, de inspiração notadamente positivista, segue sendo analisado por Rist (2008, *apud* KLEMIG, 2014, p. 25) a seguir:

Por meio desse discurso, colocou-se o desenvolvimento em bases técnicas, de certo modo à margem do debate político – o desenvolvimento seria alcançado por meio do conhecimento científico, do crescimento da produtividade e pela expansão do comércio. Assim, ao definir subdesenvolvimento como “falta de algo” em vez de um resultado de circunstâncias históricas e ao tratar subdesenvolvimento simplesmente como pobreza sem questionar as razões de causa, a política de desenvolvimento da época concentrava-se em crescimento e assistência, concebidas em termos quantitativos, tecnocráticos, como a única alternativa viável.

Milani (2012) também traz uma série de críticas à esta ideia de desenvolvimento. Este é um conceito referendado positivamente por um amplo consenso, mas seria possível universalizar o desenvolvimento como conhecido e experimentado pelos países do Norte? Ou ainda, a quem serviria a perseguição universal e a qualquer custo do desenvolvimento capitalista?

Em nome da cooperação internacional e da promoção do desenvolvimento têm sido difundidas visões políticas, por vezes redutoras das contradições e das assimetrias entre as classes sociais, as sociedades, as nações e a economia internacional, mas também têm sido perpetradas ingerências de natureza cultural, social, econômica e política (MILANI, 2012, p. 212).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD) de 1986 traz uma definição de desenvolvimento mais abrangente e menos interessada na expansão dos lucros por si só. Vemos nela não só a importância do avanço econômico e técnico, mas também em setores que podem ser “atropelados” em nome destes dois.

o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Podemos então perceber as Cooperações Internacionais para o Desenvolvimento como práticas que aliam uma visão de desenvolvimento centrada nos valores e nas demandas dos ditos países do Norte que viriam a oportunizar os países do Sul a alcançá-lo em menos tempo e com menos esforço. A realidade, contudo, apresenta elementos que a tornam mais complexa. Há que se levar em conta também como opera a relação entre o desenvolvimento econômico e o social, ligado à expansão do bem-estar social.

Para Farias (2017, p. 48) os avanços sociais num país não seriam uma consequência direta do crescimento econômico, seguindo-o em alguma proporção concreta, como propõe a visão neoclássica. Os avanços na qualidade de vida para amplas parcelas da população são construídos em conjunto com a vontade social e o empreendimento políticas efetivas. Estas visam a “a) ampliar a margem de legitimidade social para o exercício do poder; b) ampliar a capacidade de extrair recursos; e c) dar uma resposta aos movimentos de reivindicação social.” (Farias, 2017, p. 48) Apesar de se tratar de um olhar lançado pelo referido autor à realidades dos séculos XVII e XIX ligadas à realidade dos Estados Unidos e do Reino Unido, notamos aqui como a CID corresponde também a importantes ferramentas de manutenção, atualização e reprodução de relações hegemônicas. Tanto no que tange tanto o desenvolvimento humano quanto o do bem-estar social.

Ao pensarmos a CID como uma ferramenta a serviço dos interesses geopolíticos dos Estados doadores, cabe uma reflexão acerca do conceito de geopolítica e da do panorama geopolítico atual. Esta é uma discussão essencial se pensarmos na estruturação do sistema internacional contemporâneo ao longo dos séculos ou se atentarmos para os padrões geopolíticos que guiam a projeção do Brasil a partir dos projetos de Cooperação Sul-Sul para a África e no cenário interestatal.

Na análise que Farias (2017, p. 59) faz de do trabalho de Ratzel (1983, p 96), temos que “o Estado, por ser uma forma avançada de organização da sociedade política, congregaria um conjunto de instituições e aparelhos com capacidade de exercer o domínio territorial”. Chegamos então ao Estado nacional como o ente que exerce a geopolítica associada a estratégias que visam à “acumulação de poder e riqueza, ao projeto de um Estado que pretende expandir seu poder de influência internacional em articulação com os seus capitais nacionais” (FARIAS, 2017, p. 58).

Becker (1995, p. 273), numa análise do conceito de geopolítica como se encontra inserido no paradigma realista das relações internacionais, aponta para a

pressuposição do Estado enquanto unidade política básica do sistema internacional. O poder é o principal atributo do Estado, sendo dotado predominantemente de natureza militar, econômica e ideológica. Entende-se aí o poder como “capacidade de uma unidade política alterar o comportamento de outra no sentido de fazê-la comportar-se de acordo com seu interesse” (BECKER, 1995, p. 273); tais unidades interagem na busca de “otimizar os interesses respectivos visando o equilíbrio do poder” (BECKER, 1995, p. 273).

Há que se atentar, contudo, para atores e relações que operam em territorialidades que desafiam o que se entende como os fundamentos do poder estatal ou mesmo de sua autonomia territorial. A própria territorialidade na escala do Estado coexiste com outras que emergem em escalas espaciais acima e abaixo deste.

O contexto de uma economia-mundo marcada pelo processo de globalização enquanto meio de expansão do capitalismo oferece exemplos da complexidade das territorialidades que permeiam os caminhos da geopolítica e não podem ser compreendidas tendo apenas o Estado em conta. Citamos os grandes bancos e corporações transnacionais que retiram “do Estado o controle sobre o conjunto do processo produtivo e afeta[m] a integridade do território nacional e a autonomia do Estado” (BECKER, 1995, p. 297). O Estado ainda é interpelado pelos movimentos nacionalistas separatistas e movimentos sociais “apoiados na afirmação da identidade e na tradição do lugar” (BECKER, 1995, p. 297).

Temos ainda segundo Becker (2005), que “o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala de poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas funções” (p. 299). De forma que a existência e a relevância da instituição não estão em xeque, mas seu papel e sua natureza encontram-se impelidos a mudanças substanciais (BECKER, 1995, p. 298)

A autora (1995, p.283), recorre a Lefébvre (1978) e chama a atenção de seus leitores para a complexidade da geopolítica, no que diz respeito ao Estado em meio a semelhante constelação de atores e relação que o perpassam. Este consiste numa instituição que, mesmo possuindo atribuições essenciais consideravelmente fixas, é vivo e mutante.

O Estado não é uma forma acabada, mas sim, deve ser entendido como um processo. Sempre se vinculou ao espaço por uma relação complexa que, no curso de sua gênese, mudou e atravessou pontos críticos. Momentos cruciais nessa relação para o Estado moderno foram: a) a produção de um espaço físico, o território nacional, que tem a cidade como centro; b) a construção de um espaço social, político, conjunto de instituições hierárquicas, leis e convenções sustentadas por valores, onde há um mínimo de consenso, que é o próprio Estado.

As práticas em geopolítica, tanto as que atravessam o Estado quanto as que dele emanam utilizam-se dos meios disponíveis, para atingir finalidades diversas. Os meios geopolíticos podem ser vistos, com certa frequência, sendo utilizados para alcançar fins econômicos e vice-versa. Farias (2017, p. 60) elenca entre os instrumentos geopolíticos, os meios militares ou diplomáticos dos quais pode servir-se um Estado. Já entre os meios econômicos, os Estados dispõem, também em conjunto com a iniciativa privada, das finanças, da tecnologia, da produção e do comércio.

Em Fiori (2014, p. 37 - 45), encontramos pontos em comum que surgem a partir da comparação dos históricos geopolíticos de dezenove potências que já conquistaram, permanecendo ou não, destaque político e econômico dentro de suas regiões de influência ou mesmo da economia-mundo como um todo. O autor comparou Portugal, Espanha, França, Holanda, Inglaterra, Rússia, Alemanha, Estados Unidos, Japão, China,

Coreia, Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Suécia, Dinamarca, Noruega, Argentina e Brasil. Temos aí contextos históricos, regionais, fisiográficos, ou mesmo momentos de ascensão e eventuais estagnações e declínios bastante distintos. Apresentamos a seguir características das agendas geopolítica e econômicas que unem este grupo de notória heterogeneidade:

- 1) Em todos os casos o desenvolvimento econômico advém das respostas mais apropriadas a ‘desafios sistêmicos’ de ordem geopolítica. Ou seja, não podemos atribuir nenhum dos casos a cima elencados a fatores exclusivamente ‘endógenos’;
- 2) Os ‘tabuleiros geopolíticos competitivos’, foram essenciais no cultivo da atitude vigilância constante em direção à ameaças, mesmo que virtuais, representadas por grandes potências do passado e do presente. Desta forma, sempre se empenharam em deter estratégias e tecnologias de ponta, o que transbordou do setor bélico para os demais;
- 3) Há o caso dos estados nacionais detentores de menores extensões territoriais, mas situados em posições geográficas estratégicas, os quais buscaram o enriquecimento e não se transformar em grandes potências. Estes souberam alinhar-se aos interesses de ‘potências protetoras’ acessando mercados, créditos, investimentos e rotas muito interessantes em troca de sua subordinação;
- 4) Rebeliões, guerras civis e afins, associadas a ameaças externas permearam a história dos países em questão e contribuíram para, a partir do grupo vitorioso, construir uma coesão interna que se mostrou muito importante para o processo de ascensão regional ou global;
- 5) O expansionismo e o imperialismo apresentaram-se em todas as potências, de modo que as economias nacionais sempre estiveram a serviço das estratégias imperialistas “por isso a luta dessas grandes potências parece quase inseparável da luta pela expansão contínua de seu território econômico supranacional e pelo controle monopólico de novos mercados” (Fiori, 2014, p. 37 - 45). O desrespeito à livre concorrência, de acordo com a qual o liberalismo devolve seu lugar ao mercantilismo em momentos de conveniência é um ponto que une as potências enumeradas
- 6) A imposição de moedas é uma prática comum entre potências para delimitar territórios econômicos. A moeda de referência internacional nunca foi uma escolha livre dos mercados, mas uma imposição dos mais poderosos e vitoriosos;
- 7) As grandes potências, invariavelmente, têm maior poder de emissão da dívida pública se comparadas a outros Estados. Seus títulos de dívida sempre detiveram também maior credibilidade e papel fundamental para o processo de expansão do alcance geopolítico e conquista de interesses pertinentes a esta ordem.

Tendo em vista a quantidade e diversidade de atores, contextos, estratégias e meios mobilizados para finalidades geopolíticas e econômicas, não podemos negligenciar os aspectos da CID que aponta para tais fins. A CID é também criticada no que diz respeito às condições impostas pelos doadores. De inspiração capitalista, segundo Milani (2012, p.219) as principais condições percebidas dizem respeito à não nacionalização de empresas estrangeiras sem a definição de medidas compensatórias, proteção da propriedade material e imaterial, viabilização da repatriação dos lucros das empresas multinacionais, ajustes estruturais, e perseguição da estabilidade macroeconômica de acordo com os padrões internacionais, entre outros. Podemos então,

com Farias (2017, p. 201) afirmar que “Estados e grandes corporações agem combinadamente na defesa e na projeção de seus interesses”.

As chamadas condicionalidades expõem a fragilidade do discurso da CID. Aqui elas não são mais as ferramentas de democratização da tecnologia, do crescimento econômico e das boas práticas de gestão, mas mostram-se, inclusive, restritivas destes, garantidoras da manutenção das desigualdades, assimetrias, hierarquias e dependências. Neste contexto, a fala de Sinaceur (1981, p. 17 *apud* DIAS, 2011, p. 19) ao afirmar que “o desenvolvimento é o Ocidente reproduzindo a si próprio” ganha significado e nos remete às características colonialistas que podem apresentar as CID.

O que parece mostrar-se é uma continuidade da dominação europeia e de potências de outros continentes que, por meio de “novas alianças e subordinações mais sutis” (FARIAS, 2017, p. 205). Sob influência do modelo de ascensão chinês, as potências da atualidade não visam desagravar a subalternidade ou a desigualdade que marcam suas ex-colônias.

Recorremos, mais uma vez à obra de Milton Santos (2000), que em sua crítica ao corrente modelo de globalização expõe as limitações deste em promover o bem-estar social e a justiça econômica no mundo por meio de políticas parciais, de certo modo superficiais e localizadas. Faz-se exigível a política em sua totalidade, que nos conduziria a “uma outra globalização” (p. 18).

A política, por definição, é sempre ampla e supõe uma visão de conjunto. Ela apenas se realiza quando existe a consideração de todos e de tudo. Quem não tem visão de conjunto não chega a ser político. E não há política apenas para os pobres, como não há apenas para os ricos. A eliminação da pobreza é um problema estrutural. Fora daí, o que se pretende é encontrar formas de proteção a certos pobres e a certos ricos, escolhidos segundo o interesse dos doadores. Mas a política tem de cuidar do conjunto de realidades e do conjunto de relações. (SANTOS, 2000, p. 67)

Desta forma, uma cooperação internacional eficaz em seus pressupostos básicos, requer um novo contexto internacional. Requer uma outra globalização baseada em novo discurso, um discurso contra-hegemônico. Um discurso que emergja também, e urgentemente, do Sul global como um todo, e não apenas de suas elites empresariais aliadas das grandes potências hegemônicas. No caso brasileiro, ao falar de elites podemos nos referir aos grandes empresários que encontram nas investimentos econômicos e diplomáticos do Estado um caminho facilitado para sua internacionalização de modo a atingir novos mercados mantendo o foco na reprodução, retorno rápido e acúmulo de capital.

Além das múltiplas formas com que, no período histórico atual, o discurso da globalização serve de alicerce às ações hegemônicas dos Estados, das empresas e das instituições internacionais, o papel da ideologia na produção das coisas e o papel ideológico dos objetos que nos rodeiam contribuem, juntos, para agravar essa sensação de que agora não há outro *futuro* senão aquele que nos virá como um *presente ampliado* e não como outra coisa.

(...)

No entanto, essa visão repetitiva do mundo confunde o que já foi realizado com as perspectivas de realização. Para exorcizar esse risco, devemos considerar que o mundo é formado não apenas pelo que já existe (aqui, ali, em toda parte), mas pelo que pode efetivamente existir (aqui, ali, em toda parte) (SANTOS, 2000, p. 159-160).

O que vemos, contudo dentro das cooperações internacionais, e inclusive das relações Sul-Sul, são indicativos de uma prática geopolítica à projeção hegemônica e a transformações territoriais que envolvem múltiplos atores (Estados, empresas, órgãos de pesquisa, ONGs, etc.) e suas intencionalidades (ROCHA, 2018, p. 132).

Rocha (2019, p. 318) dispõe os principais efeitos das cooperações internacionais em torno de três itens, aos quais retornaremos no terceiro capítulo desta dissertação com maior atenção. A saber, a) projeção hegemônica e geopolítica visando mudanças na distribuição global do poder geoeconômico; b) transformação material do território, favorecendo a interesses de determinados atores e c) a promoção geoeconômica de regiões, como podemos ver através da integração dos C4 e Togo a circuitos de capitais e cooperação.

No próximo item deste capítulo, serão discutidas as especificidades das relações de cooperação Sul-Sul, nas quais tanto doadores quanto beneficiários dão oriundos Sul econômico global. Destes doadores, que foram e ainda são beneficiários em relações de cooperação Norte-Sul, espera-se maior atenção e cuidado para que não repitam o que tanto criticam: condicionalidades, dependência e a ignorância das especificidades e demandas efetivas dos beneficiários. Os doadores sulistas buscariam então o que afirmam os construtivistas: gerar conhecimento compartilhado e criar instituições e regras que facilitem a cooperação (MILANI, 2012, p. 218)

A proposta da Cooperação técnica brasileira para o *Cotton-4+Togo*, através da Agência Brasileira de Cooperação, do Instituto Brasileiro do Algodão e da EMBRAPA afirma perseguir o ideal construtivista, abrindo mão das condicionalidades, sendo atento aos contextos nacionais específicos e sendo direcionado pelas demandas locais. Contudo, Milani (2012) afirma que há mais critérios que precisam ser atendidos para um projeto de cooperação técnica, ou Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ser bem-sucedido.

Para que a CID seja eficaz, deve dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades nacionais, garantir a apropriação pelos países em desenvolvimento (“ownership”), coordenar os programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países beneficiários (“alignment”), reforçar a responsabilidade mútua, implementar ferramentas de gestão por resultados e, finalmente, harmonizar as práticas e estratégias dos Estados-doadores (“harmonization”). Isso foi o que afirmaram, em linhas gerais, ambas as declarações (MILANI, 2012, p. 216).

Escolhemos então concluir este subcapítulo do presente trabalho com mais um trecho extraído de Milani (2012):

o cenário da cooperação é bastante mais complexo e multifacetado. Tornam-se cada vez mais porosas as fronteiras entre a solidariedade pública e privada. Países beneficiários passam também a definir suas agendas enquanto países doadores, tal como tem ocorrido no caso do Brasil, da África do Sul, da Índia, do México, da Turquia ou ainda da China (MILANI, 2012, p. 216).

Prosseguindo então em nosso recorte analítico, teremos no próximo subcapítulo, reflexões acerca dos países do Sul que, além de beneficiários, convertem-se em doadores.

## 1.2. A geografia do Sul econômico: cooperação Sul-Sul X Norte-Sul

Nesta seção, se analisa um modelo específico de cooperação, a cooperação Sul-Sul. Neste primeiro recorte, são analisadas as diferenças essenciais entre as Cooperações Norte-Sul (CNS) e as Sul-Sul (CSS).

Torna-se oportuna uma breve reflexão em torno do que seria o Sul econômico do globo, numa grossa comparação, a periferia da economia-mundo e países desta que acumulam atributos e potencialidades características da zona intermediária entre a periferia por excelência e o centro. Para tanto, A noção de economia-mundo de Fernand Braudel é fundamental.

Tal noção busca expressar uma soma de espaços geográficos articulados a um todo econômico. Para o autor francês, a economia-mundo define-se por uma tríplice realidade: i) ocupa um espaço geográfico preciso com “limites que a explicam e que variam, embora com uma certa lentidão”; ii) está submetida a um polo, um centro, uma cidade dominante; iii) está repartida em zonas sucessivas: um núcleo, de onde emergem o comando político e os impulsos de transformação da dinâmica econômica; uma zona intermediária, margeando o comando e ganhos econômicos; e, por fim, uma zona periférica, conformando um espaço subordinado e dependente das outras esferas (BRAUDEL, 1987; 2009b *apud* FARIAS, 2017, p. 37).

Temos que, o desenvolvimento da economia-mundo, “pela ótica do poder e na construção teórica de Fiori (2004; 2007; 2008; 2014), ocorreu de forma inseparável da internacionalização do poder do Estado e da própria evolução do sistema interestatal capitalista” (FARIAS, 2017, p. 44). Realidade esta que conduziu a uma dominação do Sul pelo Norte e à sistemática construção de obstáculos ao crescimento econômico autônomo sulista ou mesmo a uma melhoria satisfatória de seus indicadores de qualidade de vida para a maior parte da população. Assim sendo, o Sul subalternizado relaciona-se com o Norte através de sua dependência associada à exploração exercida por estes últimos.

Vemos, portanto, nos países sulistas que empreendem cooperações internacionais para o desenvolvimento com seus pares, fenômeno crescente nas últimas décadas, a reivindicação de protagonismo no Sul e, num cenário mais otimista, o protagonismo do Sul global.

No referido contexto de cooperações internacionais, fortalecem-se as relações econômicas e políticas entre países periféricos e semiperiféricos, se modo que, neste último grupo o Brasil assume papel de destaque juntamente com Índia e China. Nota-se inclusive o crescimento das iniciativas em que o Brasil ganha protagonismo buscando afirmar uma colocação de destaque no novo arranjo internacional, consolidando-se enquanto um *player* no cenário. Buscando a origem da estruturação dos esforços dos países não centrais em reivindicar maiores espaços de atuação ou mesmo um funcionamento diferente nas relações internacionais, sobretudo no que diz respeito às

questões políticas e econômicas, temos, de acordo com Milani (2012, p. 226) uma forte referência à Conferência de Bandung (1955) “como ponto central e marco histórico relevante para o desenvolvimento posterior dessa forma de cooperação entre países em desenvolvimento”. No documento de avaliação do Cotton-4 (2014, p. 23) temos uma menção aos princípios da mesma Conferência, a saber “Respeito aos direitos humanos; respeito à soberania; não-indiferença; interesses e colaboração mútua; justiça internacional”.

Milani e Lima (2016, p. 32) aprofundam-se no movimento iniciado em Bandung apontando-o como a origem do que entendemos hoje como as Cooperações Sul-Sul, ainda na década de 1950.

Com a realização da I conferência de Países da Ásia e da África em Bandung (Indonésia), os países latino-americanos primaram pela ausência, em função da hegemonia dos EUA na região. Bandung foi marco histórico relevante para o desenvolvimento posterior dessa forma de cooperação entre países em desenvolvimento. Bandung visava a influenciar as mentalidades das elites dirigentes nos países do Terceiro Mundo, muitos deles recentemente emancipados, no sentido de deixarem de lado suas diferenças, procurando reunir-se a partir de uma plataforma comum. Foram os primeiros passos da cooperação política entre países da periferia e semiperiferia do sistema internacional com o objetivo de combater as diferentes formas de colonialismo e neocolonialismo. De Bandung resultaram o terceiro-mundismo e os princípios básicos do Movimento dos não-alinhados (criado em 1961, durante a conferência de Belgrado), mas também os primeiros passos em direção a algumas posturas diplomáticas e geopolíticas de distância equilibrada em relação às duas superpotências de então. Pelas razões examinadas anteriormente, a América Latina esteve ausente desses debates.

As cooperações Sul-Sul seguem apresentando uma herança de Bandung no que diz respeito, não apenas à afirmação do Sul econômico dentro do cenário internacional na busca de maior relevância política e econômica, mas também em princípios como respeito aos direitos humanos, respeito à soberania, não-indiferença, interesses e colaboração mútua e justiça internacional (BANDUNG, 1955). Questiona-se, contudo, em que condições se pretende uma verdadeira reforma de economia-mundo com reordenamento de prioridades e objetivos e em que condições busca-se competir por hegemonia em relações exploratórias e beneficiar elites empresariais que internacionalizam seus investimentos seguindo os caminhos abertos por políticas públicas.

Para Milani e Lima (2016, p. 30) há uma polissemia presente no termo “cooperação Sul-Sul” que tem permitido seu uso em referência a distintas modalidades e cenários de relações entre países que compõem a periferia e a semiperiferia do sistema internacional. Encontram-se as referidas interações nas formas “políticas, comerciais, científicas e técnicas (MILANI; LIMA, 2016, p. 30). Tais formas manifestam-se de acordos sob a forma de “alianças e coalizões, acordos de comércio e investimentos, processos de integração regional, cooperação científica e tecnológica, cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento” (MILANI; LIMA, 2016, p. 30).

De forma geral, as CSS não se equiparam as CNS em volume de investimentos. Suas características de destaque são, na verdade, o crescimento apresentado nos últimos anos e as inovações com relação ao tradicional modelo Norte-Sul. De acordo com Milani (2012, p. 225), dados divulgados em 2011 pela OCDE dão conta de que em 2009 as CSSs corresponderam a 6,4% dos fluxos de cooperação pública. Isto contudo não

torna esta modalidade desprezível. Fala-se em de aportes que totalizam US\$ 9,3 bilhões. Destaques como Arábia Saudita, com US\$ 3,2 bilhões e China com 1,9 bilhão já superam membros tradicionais da Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (MILANI; LIMA, 2016, p. 30).

A análise de Farias (2017, p. 209) identifica no histórico das relações entre Brasil e África um “ciclo virtuoso” de curta duração posto em curso com o início do Governo Lula da Silva em 2003, e de notório declínio a partir de 2014, ainda no primeiro Governo de Dilma Rousseff. O referido autor segue apontando que no período em questão houve uma convergência entre os objetivos brasileiros de curto e de longo prazo.

Devemos evidenciar como o destaque alcançado pela economia brasileira no cenário internacional no referido período contribuiu para a expansão brasileira rumo a África por meio das CSSs, visto que “A entrada do Brasil na lista das maiores economias do mundo evidenciou o potencial brasileiro para a cooperação internacional (VALENTE *et al.* 2015 , p. 347).

Os objetivos de curto prazo visavam um retorno mais seguro para as grandes empresas brasileiras) e os de longo, implementar através também da agenda de Cooperação Sul-Sul, os planos geopolíticos mais pretensivos, com destaque “a reforma dos padrões de governança global e reinserção qualitativa de setores produtivos na economia internacional” (FARIAS, 2017, p. 209). Notamos aqui que por mais intenso e significativo que o intervalo em questão possa ser, foi demasiado estreito para efetivar, sem a necessária continuidade, interferências maiores dos anseios geopolíticos dos governos Lula da Silva e Dilma no cenário mundial.

Os esforços brasileiros no redirecionamento de sua política externa do eixo Norte-Sul para Sul-Sul (OLIVEIRA E ONUKI, 2013, p. 2) visando reduzir a concentração de suas ações (LEITE, 2011, p. 8) merecem relevo. Tais transformações constam entre os traços marcantes dos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff, engajados na construção de uma ordem internacional mais equânime e representativa dos interesses dos países em desenvolvimento (LEITE, 2011, p. 8). Farias (2017, p. 204) vê a política externa brasileira para a África como favorecedora em suas crescentes medidas ao aumento das exportações, ao crescimento da influência regional do capitalismo brasileiro e a uma maior projeção do potencial político, técnico, econômico e financeiro do Brasil dentro da Economia-Mundo, o que “caminha lado a lado com a persistência geopolítica de uma estratégia clara, consistente e viável de expansão da economia e do poder de influência no ‘entorno geopolítico imediato’” (Farias, 2017, p. 204).

Ainda de acordo com Farias, (2017, p. 204) não se pode perder de vista

o caráter hierárquico, assimétrico e competitivo do movimento, sempre expansível, de reprodução da riqueza privada e de acumulação do poder dos Estados no sistema interestatal capitalista. Sem essa “persistência”, os riscos de giro em falso na estratégia de inserção internacional são elevados.

Devemos ressaltar, de acordo com Klemig (2014) que o Brasil “ainda é grande receptor de projetos de assistência, mas cada vez mais presta assistência a terceiros países” (p. 6). E também que, de acordo com o discurso praticado por atores brasileiros, como o MRE e a ABC, “o Brasil pratica uma cooperação horizontal, guiada pela demanda dos países receptores e sem condicionalidades” (KLEMIG, 2014, p. 6).

Trazemos para a reflexão, a observação feita por Blackwill e Harris (2016, p. 131) “Assim como o poder militar, o balanço geoeconômico pode carregar uma grande

sombra de influência<sup>3</sup>. Entendemos aqui por geoeconomia o uso sistemático de instrumentos econômicos para alcançar objetivos geopolíticos<sup>4</sup> (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 12). Ainda que numa aproximação inicial do conceito, já podemos notar que as cooperações brasileiras para a África compõem o esforço geoeconômico brasileiro característico dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Numa definição mais apurada, temos que geoeconomia é o “uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e produzir resultados geopolíticos benéficos; e os efeitos das ações econômicas de outras nações nos objetivos geopolíticos de um país”<sup>5</sup> (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 20). Podendo configurar-se tanto como método de análise quanto como forma de ação do Estado (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 31).

Países como Rússia, China e outras potências de destaque do século XXI já consideram os meios geoeconômicos como primeira opção de atingir suas metas e, por vezes, para minar o poder e a influência dos Estados Unidos ao redor do mundo (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 31). Guardadas as diferenças de alcance geopolítico e geoeconômico, assim como os contextos nos quais se inserem, estas potências compartilham com o Brasil o uso dos instrumentos da geoeconomia a fim de promover mudanças no balanceamento global do poder sem desafiar de forma muito incisiva a hegemonia americana.

Dentre os referidos instrumentos, os autores (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 40) elencam, medidas coercitivas de comércio, investimentos estatais e ajuda econômica. Podemos assim, a partir destes exemplos entender a cooperação empreendidas pelas potências econômicas sulistas, sejam do porte da China ou do Brasil, como essencialmente geoeconômicas.

Há, contudo, que se distinguir a geoeconomia da simples política econômica de Estado. Neste sentido temos um exemplo esclarecedor a seguir:

Os capitalistas de Estado de hoje estão entrando nos mercados diretamente, às vezes “moldando esses mercados não apenas para fins lucrativos”, como explicou a ex-secretária de Estado americana Hillary Clinton, “mas para construir e exercer poder em nome do Estado”<sup>6</sup> (BLACKWILL E HARRIS, 2016, p. 48).

Os acordos de motivação geopolítica tornam-se então fatores de cálculo de grande importância da política externa de um dado país, o exemplo utilizado para ilustrar esta afirmação por Blackwill e Harris (2016, p. 54) é justamente o dos investimentos chineses na África, de modo que a China tornou-se a maior parceira comercial do continente. Dentre os investimentos em questão, estão os aumentos nas linhas de crédito, os aportes visando ao desenvolvimento da infraestrutura e da economia e em missões de paz. Segue-se que a ajuda, “seja assistência militar, assistência bilateral ao desenvolvimento ou assistência humanitária – para comprar

---

<sup>3</sup> “Like military power, geoeconomic sway can carry a long shadow of influence”

<sup>4</sup> the systematic use of economic instruments to accomplish geopolitical objectives, what we in this book term geoeconomics

<sup>5</sup> GEOECONOMICS: The use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations’ economic actions on a country’s geopolitical goals.

<sup>6</sup> Today’s state capitalists are entering markets directly, at times “shaping these markets not just for profit,” as former U.S. secretary of state Hillary Clinton explained, “but to build and exercise power on behalf of the state.

influência estratégica é um dos exemplos mais diretos de ferramenta geoeconômica e existe há tanto tempo quanto a diplomacia em si (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 79). No que diz respeito à cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, temos uma afirmação ainda mais contundente

Se a ajuda militar e humanitária pode, por vezes, ser limítrofe na sua dimensão geoeconômica, a assistência econômica bilateral (desenvolvimento) não tem tais ambiguidades. Não só é frequentemente geoeconômica, mas - graças a um novo conjunto de doadores emergentes para o desenvolvimento, repletos de suas próprias regras - é também a classe mais importante de ajuda como ferramenta geoeconômica (BLACKWILL e HARRIS, 2016. 82).

Os fatos de, em 2013, o BNDES ter acumulado uma capacidade de empréstimos quatro vezes maior que o Banco Mundial, o Banco de desenvolvimento da China apresentar ativos totais além dos 980 bilhões de dólares, com oferta de crédito superior ao JP Morgan Chase, assim como a formação do Banco dos BRICS, mostram, de acordo com Blackwill e Harris (2016, p. 84) como as políticas de assistência não serão mais ditadas nos termos das potências ocidentais convencionais.

Os esforços geoeconômicos dos novos doadores (ou doadores do Sul) apresentam características próprias. Entre elas a forte influência da liderança política na implementação de inovações na política externa. Temos em Mawdsley *et al.* (2017, p. 3) um aceno à preponderância do poder Executivo nesta reorientação geoeconômica e geopolítica<sup>7</sup>. De acordo com o referido trabalho, muitos dos chefes do Executivo dos novos doadores vivenciaram a transição econômica de seus Estados, de majoritariamente receptores nas CID, e em alguns casos consideravelmente pobres, a parceiros mais visíveis e ativos para o desenvolvimento.

Constam nos discursos dos líderes políticos dos ditos parceiros não tradicionais importantes recursos para atrair alianças. Com as ferramentas discursivas certas, estes Estados representam-se como promotores da solidariedade, da justiça, do crescimento e dos benefícios mútuos (Mawdsley *et al.*, 2017, p. 3). Há um forte apelo moral, que varia de acordo com a história, a cultura e as circunstâncias de cada país, no recurso a valores como o da dor, do acolhimento caloroso, da empatia e outros.

Em outro trabalho, Mawdsley (2015, p. 2) afirma que, assim como os doadores tradicionais (ou nortistas), os doadores emergentes buscam atingir suas metas geoeconômicas e o exercício do poder brando junto de seus parceiros/beneficiários.

A esta altura, cabe questionar-se o objetivo geopolítico da mobilização deste potencial geoeconômico. Neste sentido, faz-se oportuno contar com a contribuição de Andrew Hurrell (2016) em sua análise do *soft balancing* perseguido pelos BRICS. Dividindo este termo, aponta-se que *balancing* é entendido como a

[...] contraposição ou resistência ativa de um país, por meio do engajamento direto ou da junção de forças (autonomamente ou em conjunto com outros países), em face do poder superior de um oponente e da insatisfação causada por tal disparidade de forças (HURRELL, 2016, p. 10).

Agir em resistência à hegemonia americana, mesmo que de forma branda (*soft*) pode ser uma atitude que se diferencia do *bandwagoning*, como Wohlforth (HURRELL, 2016, p. 28) chama o alinhamento das potências de segundo escalão às potências

---

<sup>7</sup> Our argument is in line with recent contributions that highlight the influence of political leadership (particularly of the head of the Executive power) in enacting innovation in foreign policy.

polares. A prática do *bandwagoning* visa evitar os desafios impostos pela potência hegemônica, o recebimento de parte dos espólios dos conflitos e guerras e vantagens políticas e econômicas. Para Hurrel (2016, p. 29), entre os BRICS, o Brasil é o país mais distante das práticas de *bandwagoning* com relação aos Estados Unidos.

Contrapor-se à dominação em vez de buscar um bom lugar à sua sombra integra além da agenda geopolítica e geoeconômica brasileira, as agendas dos outros BRICS em graus distintos de engajamento.

O problema do poder não balanceado não é que este leve inexoravelmente a ameaças militares; é que o poder radicalmente não balanceado permite aos poderosos "impor a lei" aos menos poderosos, distorcer os termos da cooperação em seu próprio favor, impor seus próprios valores e modos de atuar e minar as regras das quais a cooperação estável e legítima inevitavelmente dependem. E por esta razão que a percebida necessidade de "conter" o poder dos Estados Unidos compõe um elemento muito importante das políticas de Brasil, Rússia, Índia e China em muitas áreas e muitos assuntos aos quais céticos gostariam de consignar à área da "barganha diplomática normal". A política do Brasil e da Índia na OMC, por exemplo, e diretamente relacionada à concentração sistêmica de poder e não simplesmente produto de interesses especificamente comerciais (HURREL, 2016, p. 35).

De acordo com Flemes (2010, 145), o Brasil, a despeito de gozar de influência crescente no sistema mundial atual, ainda possui opções limitadas para sua política externa. Isto se deve tanto à superioridade da atual potência hegemônica quanto a seus modestos recursos econômicos, políticos e militares. O Brasil não reúne as mesmas condições que os Estados Unidos, a União Europeia ou a China de disputar a unipolaridade da economia-mundo atual. O papel de potência dominante em qualquer cenário futuro exigiria demais dos escassos recursos materiais brasileiros. "O país não é uma grande potência. Grandes potências são os países que, por meio de sua grande força econômica, política e militar, são capazes de exercer poder em âmbito global" (FLEMES, 2010, p. 143).

Temos então a atuação e as perspectivas brasileiras encontram limites concretos, e modo que seus movimentos tendem a ser relativamente modestos, mesmo no que tange a construção de um *soft balancing*. A busca do Brasil por empreender um *soft balancing*, pode ser vista em declarações recorrentes de insatisfação com a estrutura unipolar do sistema internacional e busca de um equilíbrio mais próximo de uma estrutura multipolar. O então ministro das Relações Exteriores proferiu uma frase que bem define o norte das ações do Estado brasileiro ao buscar "contribuir, mesmo que seja um pouquinho, para a multipolaridade" (Hurrel, 2016, p. 33).

Para Flemes (2010) o *soft balancing* proposto pelo Brasil não configura um desafio direto à preponderância militar dos Estados Unidos, contudo mobiliza ferramentas não militares para "retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência" (p. 145). Dentre as estratégias inerentes ao *soft balancing*, constam "formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como BRIC, IBAS, G3 e G21" (p. 145), com o intuito de limitar o poder das grandes potências estabelecidas. Também conhecida como *buffering*, esta estratégia objetiva expandir os limites de ação dos Estados mais fracos diante dos mais fortes.

De acordo com Paul (2005, p. 59), Flemes (2010, p. 146) lista três pré-critérios para o comportamento *soft balancing*:

A posição da potência hegemônica e o comportamento militar são de crescente preocupação, mas ainda não representam uma séria ameaça à soberania dos poderes secundários; 2) o Estado dominante é uma importante fonte de bens públicos nas áreas de economia e segurança, as quais não podem ser simplesmente substituídas; e 3) o Estado dominante não pode simplesmente retaliar, porque os esforços de equilíbrio dos outros não são evidentes ou porque não desafiam diretamente a sua posição de poder por meios militares. Ao perseguir *soft balancing*, Estados secundários poderiam engajar o poder hegemônico e desenvolver os laços institucionais com ele para evitar possíveis ações de retaliação.

Lima e Hirst (2016, p. 45) apontam para a aumentada ênfase dada pelo Brasil a partir da posse presidencial de Lula da Silva à uma reforma prática de instituições internacionais de grande porte como a ONU. Tem sido dado destaque à desigual distribuição de poder e de riqueza presente nas referidas instituições.

Reforça-se que o ciclo expansivo da economia brasileira entre 2003 e 2014 coincidiu, de acordo com Farias (2017, p. 204) com o esboço de uma participação menos subalterna na “dinâmica de acumulação de poder e riqueza no sistema interestatal contemporâneo”. Contexto no qual, a cooperação para a África ganha importância, seja para arregimentar aliados, demonstrar maturidade geopolítica ou mesmo buscar retorno financeiro e econômico atravessando uma fronteira cada vez mais atraente dos investimentos atuais.

Segue-se que "a perspectiva de atuar no sistema em vez de reformá-lo, que se vislumbra entre 1990 e 2002; [deu lugar] enfim, [a]o objetivo de estabelecer a reciprocidade entre estruturas hegemônicas e países emergentes, de 2003 ao presente" (LEITE 2011, p. 8). No referido contexto, fortalecem-se as relações econômicas entre os ditos países do Sul. Com uma política externa focada nas relações Sul-Sul, o Brasil estaria menos sujeito aos desmandos de órgãos multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) (COSTA LIMA e MELO 2010, p. 133) que atuam em prol da manutenção da hegemonia dos países do Norte e da posição subalterna dos países do Sul. A participação brasileira em órgãos como o G-20 e o G-3 também demonstra vontade de fortalecimento e legitimação das relações Sul-Sul (COSTA LIMA e MELO 2010, p. 133).

Milani (2012) nos remete a um contexto mais amplo, ao ressaltar que

É evidente que a CSS deve ser pensada à luz do legado histórico do ativismo multilateral dos países em desenvolvimento (G-77, nova ordem econômica internacional, não alinhamento), dos processos de transformação do sistema internacional desde os anos 1990, mas igualmente em função das necessidades de ajuste por que passa o capitalismo (com as crises de meados dos anos 1990, na periferia do sistema, e a partir de 2007, no seu centro) (p. 213).

Tendo em consideração que o referido ativismo dos países em desenvolvimento questiona a hierarquia Norte-Sul dentro de um sistema internacional em transformação onde se questiona não só a assimetria de poder de barganha entre o centro e a periferia, mas a própria essência do capitalismo, a Cooperação Sul-Sul aparece como um sopro de esperança no sistema internacional. A CSS aparece como um novo modelo de relação internacional, mais solidário, plural e equânime. Menos hierárquico, opressor e injusto. Para tanto, faz-se necessário evitar a repetição do modelo colonizador de CID, o modelo

das cooperações de cima para baixo e não participativas. Milani (2012) aponta ainda para o empreendimento de uma nova epistemologia das CID presente nas CSSs:

A CSS afirma e busca introduzir uma nova visão do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento (quanto ao papel do Estado, em matéria de alianças entre países do Sul, quanto ao princípio da não intervenção, à defesa da horizontalidade dos programas de cooperação, etc.) e garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos (Chisholm, L.; Steiner-Khamsi, 2009) (p. 227).

Há, contudo, que se perceber que há outros interesses que se somam (ou competem?) com os citados acima, Milani (2012, p. 223) afirma que as Cooperações Sul-Sul são dotadas de estratégias indissociáveis do objetivo de inserção internacional dos chamados novos doadores, Estados que perseguem projetar seu poder político a novos territórios e campos de disputa além de suas fronteiras, assim como projetar seu poder econômico sobre o sistema capitalista internacional

Ao buscarem maior projeção para seu poder político e expandir seu capitalismo internacionalmente, as potências emergentes do Sul global ficam sob o risco e a tentação de exercer o tal poder político e econômico justamente sobre seus beneficiários. Embora não se possa ignorar a importância histórica do crescimento dos atores sulistas dentro do sistema internacional capitalista, pensamos que se perderia então a oportunidade de reformular o sistema desde bases mais profundas em vez de “apenas” reivindicar uma maior participação neste. Tais fragilidades, de acordo com Milani (2012, p. 226) não impedem que os novos doadores “possam adotar e desenvolver critérios, normas ou, inclusive, responder a demandas de controles democráticos (prestação de contas, transparência) quanto a seus modos de funcionamento”. Isto, contudo sempre dependerá, de acordo com o referido autor (MILANI, 2012, p. 226), dos diferentes contextos e trajetórias do Estado, da sociedade e, ainda das relações entre ambos.

Lallande (2016, p. 51) utilizando por fonte Ayllón (2013), apresenta nove itens que, uma vez norteando as CSS, garantiriam a preservação de seus objetivos mais nobres. O primeiro item elenca a não interferência em assuntos internos. O segundo, a igualdade entre os países sócios. O terceiro, o respeito à independência e à soberania nacional. No quarto, temos a promoção da autossuficiência. No quinto, a ausência de condicionalidades explícitas, no sexto a preferência pelo emprego de recursos locais. Como sétimo tópico, consta a maior flexibilidade, simplicidade e rapidez de execução. Como oitavo, a não vinculação da cooperação à compra de bens e serviços do ofertante da cooperação. Como nono e último, o menor custo e o maior impacto<sup>8</sup>.

Desta forma, Lallande (2016, p. 41) aponta que, para que o Sul alcance uma posição onde consiga mais voz no sistema internacional e garanta os itens a cima elencados, precisa que as CSS determinem modelos próprios e dotados de autonomia, no âmbito regional e no mundial, enquanto Sul global. Que se autorregulem e possuam uma governança própria. Os países interessados nas CSS, por meio de instâncias formais e informais, devem protagonizar tais cooperações, estabelecendo “propósitos,

---

<sup>8</sup> No interferencia en asuntos internos. 2. Igualdad entre países socios 3. Respeto a su independencia y soberanía nacional 4. Promoción de la autosuficiencia 5. Ausencia de condicionalidades explícitas 6. Preferencia por el empleo de recursos locales que generan elementos más amplios de apropiación; 7. Mayor flexibilidad, sencillez y rapidez de ejecución; 8. Carácter desvinculado, al no significar compra de bienes y servicios al oferente. 9. Menos coste y mayor impacto Fuente: Ayllón, 2013

processos e, em síntese, cânones de comportamentos comuns em assuntos inerentes a tal atividade” (LALLANDE, 2016, p. 41)<sup>9</sup>.

### 1.3. Aproximação diplomática Brasil-África – um histórico

Traça-se aqui um histórico crítico das relações entre Brasil e África desde a colonização portuguesa. Vemos como a produção socioespacial e econômica destes espaços e das trocas e similaridades possibilitam e apoiam as CSS entre Brasil e África.

Temos, de acordo com FLEMES (2010, p. 145), que ao longo da história a política externa brasileira divide-se em duas tradições. Uma que prioriza as relações com os Estados Unidos e a Europa, visando à promoção do comércio bilateral e do reconhecimento internacional. A outra tem suas raízes na identificação do Brasil enquanto país “em desenvolvimento”, que busca construir uma rede de “terceiro-mundismo”.

O autor (FLEMES, 2010, p.145) afirma que em seus governos, o presidente Lula da Silva obteve êxito em “conectar essas duas tradições distintas, dando ênfase a uma ‘política externa autônoma’” (FLEMES, 2010, p.145). De modo que, em sua busca por autonomia, o Brasil tende a alcançar uma participação ativa na “criação e na aplicação de normas internacionais que são mais ligadas aos interesses e aos valores brasileiros”.

Dentro deste contexto, a cooperação Brasil-África baseia-se na proliferação de acordos multilaterais, no aprofundamento das trocas comerciais, no aumento do intercâmbio cultural e na expansão do investimento externo brasileiro no continente no que diz respeito ao incremento tecnológico e no desenvolvimento de infraestruturas territoriais e sociais (COSTA LIMA e MELO, 2010, p.1). É importante ressaltar que não é apenas o Brasil enquanto Estado o único ator do oeste do Atlântico Sul envolvido, empresas privadas e órgãos de fomento brasileiros também atuam nas relações Sul-Sul em questão, com destaque também para Petrobrás, Vale, Odebrecht, Camargo Correa, Fiocruz, Embrapa e SENAI. O Estado assume o papel de entusiasta e financiador, sobretudo através do Banco Nacional de Desenvolvimento BNDES. De acordo com Farias (2017, p. 202):

Nos marcos da intensificação do comércio externo e dos investimentos de empresas brasileiras, tem-se uma ação combinada entre ministérios, sendo três os centrais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pelas atividades de chancelaria e detentor da competência sobre os temas do comércio exterior; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua na política externa a partir de temas que mesclam a política industrial, as atividades de financiamento (BNDES) e a política comercial; e o Ministério da Fazenda (MF), que exerce o controle, garantido pela constituição, sobre a atividade aduaneira e é o responsável por parte das atividades de financiamento (Banco do Brasil) e das garantias de seguro (ABGF).

---

<sup>9</sup> Sin embargo, para que el sur tenga más voz en estos escenarios, resulta necesario que la css establezca renovados patrones propios y autónomos a nivel regional y en su momento del “sur global” a favor de su auto regulación, es decir de gobernanza. lo anterior mediante la identificación y aplicación de normas e instancias formales e informales que les permitan a los protagonistas de la css establecer determinados propósitos, procesos y en síntesis cânones de comportamiento comunes en asuntos inherentes a tal actividad.

Seria um erro pensar as cooperações Sul-Sul entre Brasil e África como um fenômeno isolado dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff e abandonado no pós-impeachment ou mesmo desprovido de transformações associadas a diferentes contextos históricos e espaciais. Neste sentido, a fim de contextualizar e melhor compreender as cooperações entre Brasil e África, esta seção recorre a alguns autores e fontes que fornecem dados e reflexões para o trabalho proposto.

Para Saraiva (2012, p. 17-18), a noção de África como parceira constrói-se no contexto da descolonização do continente. É aí que se cria a oportunidade de tornar o continente africano uma estratégica plataforma para a projeção internacional do potencial econômico e político do Brasil no sistema internacional durante o pós-guerra. Simultaneamente a esta visão mais utilitarista, floresce a noção de uma responsabilidade sobre a porção sul do Atlântico. Unindo oportunidade e responsabilidade, os conceitos de paz e cooperação são investidos de muita importância dentro das relações entre Brasil e África, sobretudo nos anos 1980, com a aprovação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPACAS) na ONU.

Farias (2017, p. 74) relata, um interessante avanço diplomático para o estreitamento das relações entre Brasil e África no século XIX:

Seja pelos contornos marítimos do Atlântico, seja pela história dos vínculos econômicos e culturais, consta que foram os soberanos de Benim, o obá (ou rei) Osemwede, e o de Lagos, o obá Osinlokun, as primeiras autoridades territoriais a reconhecer, em 1824, a independência do Brasil (SILVA, 2011). Atitude seguida só em 1825 por Portugal, e com a mediação inglesa, ao assinar o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil, mas não sem antes se garantir do compromisso deste em não aceitar e incorporar as colônias africanas ao seu domínio.

A África já buscava se preparar para os desafiantes impactos da globalização durante a Guerra Fria, intensificando a integração continental (VISENTINI 2010, p. 80). A intenção seria evitar a exclusão do processo de expansão do capitalismo e reduzir a precariedade de sua inserção na globalização, ao passo que buscava diminuir a dependência externa e tornar-se mais atraente a investimentos. De acordo com Farias (2017, p. 206) as características predominantes no processo de robustecimento dos Estados africanos a fim de alicerçar uma presença efetiva tanto econômica quanto política no plano internacional são ações de longo prazo voltadas para a integração infraestrutural nas escalas nacional e regional e a diversificação produtiva. Notam-se inclusive “esforços para a criação de uma agenda de projetos de infraestrutura em comum, a exemplo da NEPAD<sup>10</sup> e das proposições do PIDA<sup>11</sup>” (FARIAS, 2017, p. 206, grifos nossos).

---

<sup>10</sup> NEPAD: Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano, lançada em 2001. Visa alcançar aos membros um lugar mais ativo, menos subsidiário no contexto assimétrico da globalização atual (SARAIVA, 2008, p. 103). “Ao reivindicarem a capacidade de construção do seu futuro, as lideranças africanas estão atraindo para si a responsabilidade de superação do grau marginal de inserção ao qual o continente foi submetido na década de 1990.” (SARAIVA, 2008, p. 103).

<sup>11</sup> O PIDA (Programa para o Desenvolvimento de Infraestrutura em África) é uma iniciativa na área de infraestrutura criada por três importantes instituições africanas: a UA, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). O BAD é o responsável pela coordenação executiva do PIDA. Representantes da UA, da NEPAD e das CER formam o Conselho Diretor do programa. (...) O PIDA tem como objetivo reunir iniciativas de infraestrutura para integração regional. O programa envolveu, primeiramente, o desenvolvimento de estudos para quatro setores prioritários (energia; transportes; tecnologia de informação e comunicação; e recursos hídricos

Bond (2006, p. 212 e 213), contudo nos mostra como o projeto de desenvolvimento africano segue os interesses hegemônicos de potências do Norte econômico global e das elites locais. Assim sendo, os anseios das grandes parcelas de excluídos e marginalizados não encontram suas demandas representadas na nova África que se vem desenhando. Ao pensarmos em interesses de elites e de antigas metrópoles, somos levados a perguntar que desenvolvimento se quer construir. Ao que parece, um desenvolvimento cujos frutos de riquezas sigam concentrados ao Norte do Equador Econômico e nas poucas mãos privilegiadas do Sul. A África deixaria a pobreza através do crescimento econômico, incentivando o empreendedorismo e atraindo investimentos locais e estrangeiros, individuais e empresariais. Este raciocínio que exclui a construção histórica da pobreza, as desigualdades e a imposição não só do ingresso na economia-mundo capitalista, mas de um ingresso em posição de desvantagem, exploração, dependência e subalternidade.

No mesmo texto (BOND, 2006, p. 212 e 213) temos que esta orientação do processo de desenvolvimento africano marcou as falas do relatório da “Comissão para a África” (2005) de Tony Blair. Este e seu então ministro da fazenda propuseram ações relacionadas à dívida africana e apoio ao desenvolvimento do comércio “usando uma retórica de ‘Plano Marshal para a África’. A Comissão Africana cooptou importantes elites africanas para um modificado projeto “neoliberal” de livre-mercado, em sincronia com o Nepad de Mbeki”.

Um desafio de semelhante porte e permeado por um conflito de interesses, recai sobre a União Africana (UA), elencada por Farias (2017, p. 206) como alicerce institucional do chamado “renascimento africano”, sobretudo quando se trata do crescimento da economia.

Saraiva (2012, p. 17-18) continua remontando à década de 1960, vista como testemunha do surgimento da África como componente da agenda política brasileira no exterior: “O presidente Quadros restaurou ideias do segundo governo de Vargas acerca da dimensão estratégica do relacionamento com a África. Quadros iniciou, de fato, a dimensão africana da política externa brasileira”.

No intervalo que se estende da Proclamação da República (1889) ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), Farias (2017, p. 76) a política externa do Brasil para a África não visa corresponder aos esforços do continente. Deste modo, tornam-se notórias a ‘indiferença’ e o ‘distanciamento’ brasileiros para com o movimento africano. A ausência de uma agenda que mostrasse a disposição brasileira a uma aproximação de objetivos com o continente ainda muito submisso às potências coloniais europeias. Além disso, as elites brasileiras do início do século XX em sua maioria apontavam seus esforços e influência junto ao Estado para que a importância histórica da África na formação nacional do Brasil fosse dissipada rumo à extinção. Os impulsos de aproximação de pautas miravam os Estados Unidos e a Europa, majoritariamente. A importância deste movimento de negação africana é entendida por Saraiva (1994, *apud* FARIAS, 2017, p. 76) como uma “forma de política internacional” que não passa de um reflexo viável internacionalmente dos interesses nacionais.

Para Saraiva (2012, p. 25), o ideário positivista da época visava conduzir o Brasil a associar interesses com as nações modernas ocidentais, a fim de moldar-se para o progresso por elas já alcançado. Ademais, estas potências já apresentavam resultados econômicos mais sólidos para uma agenda brasileira interessada em resultados grandes dentro de prazos curtos.

---

transfronteiriços). Com base nesses estudos, estabeleceu-se um programa de desenvolvimento com horizonte temporal de curto prazo (2020), médio prazo (2030) e longo prazo (2040). (RODRIGUES e CAPUTO, 2014, p. 119 e 120)

Contudo, ainda antes da aproximação com a África experimentada durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff observam-se um movimento pendular (FARIAS, 2017, p. 82) do Brasil para a África, marcado por avanços e recuos. Farias (2017, p. 82) nos traz que os interesses econômicos e comerciais não determinam sozinhos o sentido percorrido pelo pêndulo brasileiro, mas que é “uma visão estratégica de inserção do Brasil no sistema interestatal capitalista” (FARIAS, 2017, p. 82) que possui a força definitiva para aproximá-lo do continente a leste do Atlântico Sul. Deste modo, políticas africanas por parte do Brasil aparecem como marcas externas de movimentos internos de cunho nacionalista, de defesa da autonomia e de busca de maior expressividade brasileira nas transformações do sistema interestatal capitalista.

O período da Guerra Fria influenciou e condicionou a política africana do Brasil de duas formas (MOURÃO e OLIVEIRA, 2005) direcionando o país à África seguindo a cartilha terceiro-mundista. O Brasil cumpria assim uma agenda baseada numa “solidariedade retórica, sem ganhos objetivos” (MOURÃO e OLIVEIRA, 2005). Tais ganhos objetivos seriam alcançados com uma aproximação mais pragmática dos países do Norte, detentores de mercados, desenvolvimento tecnológico e potencial de investimento mais robustos e consolidados. Por outro lado, e de outra forma, a bipolaridade e o constrangimento pelo polo americano da disputa durante a Velha Ordem Mundial constrangiam movimentos do Brasil rumo a transformações no cenário internacional.

As décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial foram marcadas por uma relação Brasil-África marcada, sobretudo pela competição, silêncio diante de assuntos relevantes e um pragmatismo econômico que visava ao curto prazo. Notório é o contraste com o início do século XXI que assiste o florescimento das relações de cooperação Sul-Sul para a África em diversos setores, estreitamento das relações, a exemplo do ocorrido com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e com os próprios C-4 e Togo, além de políticas afirmativas de reparação para a população afrodescendente.

O Brasil reservou, de maneira geral, entre 1946 e 1961, uma agenda política à África que orbitava em torno da competição em relação às linhas de financiamento internacional para a industrialização e ao acesso dos produtos primários aos mercados dos europeus e norte-americanos. Uma agenda que, invariavelmente, distanciava e opunha as políticas e as estratégias de inserção internacional do Brasil e as colônias africanas (SARAIVA, 1994, *apud* FARIAS, 2017, p. 85).

Farias (2017, p. 85) segue corroborando que as “preocupações quanto às consequências políticas do processo de descolonização ficavam quase que restritas ao ambiente de segurança no Atlântico Sul (SARAIVA, 2012). Assim sendo, os países africanos em seus sangrentos e solitários processos de independência não puderam contar com um apoio efetivo brasileiro, ou sequer esperar um posicionamento que abrangesse os anseios dos Estados nacionais que se erguiam na África. Os avanços brasileiros rumo a África eram pontuais.

O Governo de João Goulart, no início dos anos 1960, através de sua Política Externa Independente (PEI), mais pela diplomacia que pelos escassos meios econômicos e financeiros trabalhou numa aproximação entre Brasil e África e na criação de uma pauta que unia os objetivos brasileiros aos dos países não alinhados. Dantas (1962 *apud* Farias 2017, p. 95) elenca itens importantes da agenda brasileira no referido governo:

- a) “contribuição à preservação de paz, através, da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo”;
- b) “reafirmção e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos”;
- c) “ampliação do mercado externo brasileiro”;
- e, por fim, d) “apoio aos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua rejeição à metrópole”

Os governos militares descontinuaram a PEI e reservaram à África o tratamento de fronteira a ser protegida da influência soviética, seguido por tentativas de conquista dos mercados dos então recentes Estados africanos na esteira do projeto desenvolvimentista do período (FARIAS, 2017, p. 98). A descontinuidade da política africana do Brasil para a África demonstra a falta de uma política de Estado por parte do Brasil que não sucumba com tamanha frequência diante da variação de posicionamento dos governos.

Eventos diplomáticos pontuais como o reconhecimento da independência de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique no biênio 1974-1975 marcaram certa aproximação, embora frágil, para a África. Embora tal postura tenha servido também para reforçar a ruptura com o processo colonizador português, comum ao Brasil e aos referidos países africanos. Farias (2017, p. 119) além desta reflexão elenca, de acordo com o Ministério de Relações Exteriores (2016), a criação de embaixadas na Líbia (1974), Angola (1975), Guiné Bissau (1974), Moçambique (1976), Gabão (1976) e Tanzânia (1979).

A oferta de petróleo, principalmente em Angola e Nigéria e a discrepância tecnológica para com o Brasil, tornaram o período pós choque do petróleo ainda nos anos 1970 uma oportunidade para a penetração da Petrobras em solo africano por meio de *joint ventures* (FARIAS, 2017, p. 120). A seguinte e crítica década de 1980 fez o Brasil pender novamente para a África em busca de mercados superavitários a fim de aplacar a voracidade da crise. Neste período, “João Figueiredo (1979-1985) foi o primeiro presidente brasileiro a fazer uma viagem oficial ao continente africano” (FARIAS, 2017, p. 127). No biênio 1983-1984 Figueiredo visitou Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nigéria, Senegal e Marrocos. Criaram-se durante a gestão mencionada as embaixadas na Zâmbia e em Camarões (GARCIA, 1996; MOURÃO e OLIVEIRA, 2005 *apud* FARIAS, 2017, p. 127). A criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS, foi um marco importante da cooperação entre Brasil e África em 1986 (CARVALHO e NUNES, 2013, p. 2) no setor de segurança. A ZOPACAS configuraria, sob a sugestão da ONU, uma versão Sul da OTAN (CARVALHO e NUNES, 2013, p. 2).

A crise internacional, o avanço dos ajustes neoliberais e da globalização chegaram ao Brasil impactando, não só às políticas africanas como as próprias trocas comerciais com o continente africano, que despencaram de cerca de 10% das transações comerciais brasileiras aproximadamente 3% na década de 1990 (DOPCKE, 2000 *apud* FARIAS, 2017, p. 133). Percebia-se que o continente pouco tinha a contribuir para um melhor posicionamento do Brasil no sistema internacional capitalista globalizado, vistas as dificuldades econômicas e políticas atravessadas por boa parte do continente. Farias (2017, p. 134) aponta que os governos de Fernando Collor (1990-1992)<sup>207</sup>, Itamar Franco (1992-1994)<sup>208</sup> e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) não só mantiveram como aprofundaram o afastamento do pêndulo brasileiro com relação à África. A aproximação, mais uma vez pontual e pragmática, limitou-se às atividades de cooperação referentes à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, a CPLP, composta por Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São

Tomé e Príncipe e Timor Leste. Um recorte menos específico e objetivo que o dos PALOPs.

Notemos atenção chinesa direcionada ao chamado renascimento africano da segunda metade dos anos 1990 traduzia-se em investimentos que se tornariam nas primeiras décadas do século XXI praticamente inalcançáveis às inversões de capital do Brasil no continente, mesmo na fase áurea da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África e com outros mercados (NETO, 2016, p. 26). Seria apenas com o primeiro Governo Lula da Silva, que o Brasil voltaria seus olhos para a possibilidade econômica e política africana a ponto de investir de forma inédita na territorialização do potencial econômico, técnico, financeiro e político do Brasil na África. Demonstrou-se assim uma vontade de territorialização sobre a África sem precedentes na história Brasileira.

Conduzindo sua análise para o século XXI, Saraiva (2012) descreve a África como uma nova frente para a expansão política e econômica do Brasil rumo às brechas e possibilidades que se desenham no cenário internacional.

O Brasil, que se lança novamente para a África, reencontra um lugar que ainda não perdera de vez nas intrincadas relações internacionais do continente ribeirinho com as novas potências mundiais como a China e a Índia. O Atlântico do sul vem se fazendo mediterrâneo. Ganhou força societária a própria relação do Brasil com o continente africano. O Brasil se lança novamente para a África. O país, no início do século XXI, vem utilizando novos conceitos. Por meio dos movimentos dinâmicos de sua política exterior e de uma pauta comercial de produtos diversificados e que evolui percentualmente para já representar cerca de 6% das suas trocas internacionais, o Brasil tem aproveitado possibilidades na brecha africana (p. 23-24).

Foram frequentes as visitas dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff e a o aumento do número de embaixadas de 16 para 37 (ROCHA, 2014, p. 44). Em Brasília há atualmente 34 embaixadas e missões diplomáticas africanas, um número de destaque, mesmo entre os grandes polos de poder global (SARAIVA, 2012, p. 13), o autor sugere aí um significativo esforço brasileiro em direção a sua “atlantização”, ou seja, do estreitamento de laços com a África.

A título de exemplo, apenas em Angola, um dos países com o qual Brasil mais cooperou durante o dito “ciclo virtuoso do Brasil para a África” as exportações aumentaram 10 vezes, de US\$ 200 milhões, em 2000, para quase US\$ 2 bilhões em 2008 (GARCIA *et al.*, 2012, p. 13).

Neste sentido, é apresentado um dado que reforça a relevância da presença diplomática brasileira por meio de embaixadas na África frente à presença de potências de projeção geopolítica de notório vulto e solidez:

Esse crescimento significativo posicionou o país, a partir de 2011, como o detentor da quinta maior representação diplomática no continente, estando atrás apenas de EUA (49), China (48), França (46) e Rússia (38) (STOLTE, 2015). Todos são potências econômicas e militares; todos, por exemplo, detêm assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Dos Estados com as características descritas, somente o Reino Unido tem um número de representações diplomáticas inferior ao do Brasil. (FARIAS, 2017, p. 145)

Além da presença diplomática, o intervalo de tempo ocupado pelos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, também representaram forte incremento do comércio entre os dois lados do Atlântico Sul. O salto dos 4,2 bilhões de dólares em intercâmbio

em 2000 e 4 bilhões em 2002 para os 26,5 bilhões em 2012, 28,5 bilhões em 2013 passando para os também impressionantes 26,8 bilhões em 2014 (FARIAS, 2017, p. 146; GARCIA e KATO, 2016, p. 69) atesta o estreitamento de laços, ainda que marcados por um déficit na balança de importações para o lado brasileiro.

Garcia *et. al* (2012, p. 13) utilizam dados do Ministério das Relações Exteriores (2010) para reportar que o Brasil se tornou de receptor em doador de ajuda internacional em menos de dez anos. Passou de um aporte de cerca de US\$ 1,5 milhão, em 2003, para mais de US\$ 33 milhões em 2010 (MRE, 2010). Em 2012, as autoras seguem afirmando que “nos dois últimos anos, a África recebeu cerca de 50% do volume total da ajuda brasileira, onde destacou-se Moçambique como principal receptor” (MRE, 2010).

O Brasil também apresenta características que o incluem no grupo dos países do Sul considerados emergentes devido ao crescimento econômico destacado, mas também às investidas em busca de maior influência política nas decisões que afetam o sistema internacional. Mais do que um país emergente, o Brasil consolida-se como um país sulista doador dentro de CID Sul-Sul. Isto lhe outorga um *status* complexo. Klemig (2014, p. 12) classifica o Brasil atual como um “híbrido”, configurando-se simultaneamente receptor e doador em relações de cooperação. Um importante diferencial brasileiro, de acordo com a referida pesquisadora (Klemig, 2014, p.12) reside justamente em sua experiência de receptor, o que o leva a defender um *modus operandi* diferente dos doadores tradicionais.

Outro diferencial brasileiro entre os doadores de CID, em especial CSS, está em características como seu posicionamento em favor do multilateralismo e seu “*know-how*” no combate à fome e à pobreza. Além disso, o Brasil destaca-se enquanto escolha para cooperações triangulares por defender valores caros aos doadores tradicionais, como a democracia e os direitos humanos (LOPES, 2008, 125).

Ainda no trabalho de Klemig (2014, p. 5), encontramos a esquematização das especificidades da Cooperação Técnica Sul-Sul para o Desenvolvimento entre Brasil e África em três importantes tópicos. No primeiro, ela enfatiza “o histórico do Brasil como receptor da assistência e consequente percepção crítica das condicionalidades como uma prática intrusiva”. No segundo tópico, concentra-se nas críticas às condicionalidades que, “praticadas ao longo de sessenta anos pelos doadores tradicionais, não atingiram os resultados esperados e agravaram em muitos casos a condição socioeconômica dos países receptores” No terceiro e último tópico, temos que “na percepção de que, como “novo doador”, o Brasil pode ter uma vantagem competitiva na área ao distanciar-se do modo tradicional de cooperação baseado em condicionalidades”.

Garcia *et al.* (2012, p. 34) lança um importante esclarecimento sobre o modo emergente, incluindo chinês e brasileiro, de propor condicionalidades. De acordo com as autoras, embora não se apresentem condicionalidades políticas, macroeconômicas e/ou fiscais (padrão reconhecido dos financiamentos Norte-Sul) os créditos oriundos do Sul (onde podemos incluir os do BNDES) encontram-se atrelados “à importação e compra de insumos e maquinário” dos países credores. Esta nova modalidade de crédito originou o que ficou conhecido como o “endividamento Sul-Sul” (Garcia *et al.*; 2012, p. 34). Tais dívidas encontram-se geralmente “lastreadas em recursos minerais e energéticos” e as autoras (Garcia *et al.*; 2012, p. 34) apontam ainda para outras consequências das cooperações Sul-Sul no que diz respeito ao lastro baseado em *commodities*, visto que tais recursos não garantem estabilidade econômica, uma vez que seus preços oscilam e estão sujeitos a ataques especulativos nos mercados internacionais. Abalam-se assim, quaisquer bases necessárias a uma efetiva sustentabilidade econômica, social e, do ponto de vista da extração, ambiental.

No caso dos aportes chineses em cooperação com a África, em alguns casos, há condicionalidades como a emprego de mão de obra chinesa. “Isso, para alguns dos entrevistados, limitaria a sua capacidade para contribuir com o desenvolvimento nacional, pois impediria a transferência de tecnologia e qualificação da mão de obra local” (GARCIA *et al.*, 2012, p. 36)

Deste modo, uma vez consolidando-se enquanto doador dentro de CID Sul-Sul, o Brasil não apenas encontra em solo africano parcerias estratégicas para espriar seu potencial econômico, técnico e político, mas também é recebido como um parceiro dotado de diferenciais atrativos. Desde os laços históricos e culturais, passando pela relevância perseguida e, em certa medida alcançada no contexto internacional e até o discurso de novo doador e de emancipação do Sul, o Brasil mostra-se um parceiro estratégico para a África, mas não a prova de questionamentos ou críticas.

Dentre as críticas à atuação do Brasil em segurança alimentar encontram-se: “falta de informações e ausência de transparência, descoordenação das ações, alcance limitado dos projetos, exportação das contradições nacionais (como, por exemplo, a promoção da agricultura familiar e o estímulo à expansão do agronegócio), associação com agendas de interesses econômicos e comerciais em detrimento do efetivo desenvolvimento sustentável, baixa capacidade de adaptar-se às reais condições locais. (BEGHIN, 2014, p.13)

Cabe ressaltar também que, a despeito do crescimento dos investimentos brasileiros na África neste notado ciclo virtuoso do pêndulo que aproxima e afasta o Brasil da África, estes são ainda inferiores aos que as empresas brasileiras invertem na América do Sul, América do Norte e Europa e mantêm-se empatados aos que se destinam à América Central e Caribe (FDC, 2013; 2014; 2015 *apud* Farias 2017, p. 159).

Atualmente, as taxas elevadas de crescimento econômico e o aumento da recepção de investimentos no continente africano desde o final dos anos 1990 fazem com que a relação Brasil-África seja vantajosa para o Brasil. Relação essa favorecida pelas afinidades culturais formadas ao longo da história do Brasil, como a colonização exploratória europeia e o grande afluxo de pessoas escravizadas da África subsaariana para Brasil. Além disso, apesar de o continente africano apresentar níveis alarmantes de pobreza, não há estagnação lá, que apresenta taxas de crescimento em torno de 5% ao ano e impressionantes suprimentos minerais, energéticos e agrícolas, que desempenha um papel significativo na projeção mundial do Brasil (VISENTINI 2010, p. 66).

Há que ter atenção, contudo, a certas fragilidades da diplomacia africana. Em Rocha (2018) encontramos duas críticas importantes, a primeira dá conta de problemas de responsabilidade fiscal, de modo que “o ministério e mesmo o país não estavam preparados para tal feito”. De acordo com Mawdsley (2015), o autor afirma que um conjunto de países elencados entre os novos doadores, ou emergentes, entre eles o Brasil, expandiram suas estratégias de ajuda e Cooperação Internacional para o Desenvolvimento a despeito da insuficiência de fundos visando às possibilidades de ganhos futuros, em termos de comércio e de projeção hegemônica.

A segunda crítica reside no ‘esgarçamento das instituições’, de modo que algumas instituições foram direcionadas para a nova diplomacia africana, sem o devido preparo e sem o pessoal efetivo recomendável para tal. “Ferreira & Moreira (2018, p. 16) informam que “o MRE [Ministério das Relações Exteriores] empenhou-se em contratar funcionários temporários por meio de PSS e a alocar servidores de nível superior (diplomatas e oficiais de chancelaria) na ABC”(FERREIRA; MOREIRA, 2018,

*p. 16*). Segue-se que as dificuldades orçamentárias e a precariedade do efetivo expõem a instabilidade institucional e legal da diplomacia africana empreendida pelo Brasil.

Contudo, há que se levar em conta que o vigente ciclo de entrada do continente africano no competitivo cenário internacional capitalista, implica, por assim dizer, na simples modernização de sua subalternidade, esta desenvolvida ao longo das ondas colonialistas e ressignificadas nos ciclos históricos subsequentes. Ilustramos com a análise de Fiori (2008) e Ribeiro, (2011) encontradas em Farias (2017, p. 205), que afirma que “mesmo favorável do ponto de vista econômico, o atual ciclo de inserção africana no sistema interestatal capitalista força o acirramento das especializações produtivas nos setores primários”. Em outras palavras, não há alteração qualitativa da posição africana na Divisão Internacional do Trabalho.

## CAPÍTULO 2

### 2. Territorialização do potencial técnico brasileiro na África através do Cotton-4+Togo

A presença brasileira na África por meio das cooperações Sul-Sul requer uma interpretação atenta às nuances condicionadas por intencionalidades, contextos e potencialidade que nem sempre se apresentam com clareza numa observação mais superficial.

Um elemento que não se pode perder de vista é a assimetria entre doador e beneficiários. Desnível que pode ser amenizado ou aprofundado. Amenizado se o Brasil atua no sentido de conferir autonomia para que os recipiendários, de acordo com uma concepção endógena e autêntica, alcancem um posicionamento dentro da economia-mundo que corresponda às demandas de cada país africano envolvido. Aprofundado no caso de gerar uma dependência maior de determinado pacote financeiro, tecnológico ou mesmo de apoio político. Condicionais à cooperação também tendem, por meio da exploração dessas, a escavar um abismo entre os dois lados do Atlântico sul.

O Brasil busca ascender sozinho em termos de potencial econômico, técnico e político, endossados pela comprovação de potencial de liderança e por alianças? O Brasil pretende atuar no sentido da emancipação africana em sua busca de uma posição de maior voz e prestígio no sistema interestatal capitalista? Questionam-se as bases históricas capitalistas da subalternidade sulista? Que atores atuam e se beneficiam das cooperações, seja no Brasil ou na África? A assimetria coloca o Brasil numa posição de poder e/ou exploração sobre a África? Perguntas como estas podem guiar uma incursão mais eficiente na discussão das cooperações do Brasil para a África e do processo de territorialização do potencial brasileiro sobre o continente.

Há que se ter em conta que o Brasil, de acordo com Lima e Hirst (2016, p. 71) pode ser entendido como uma "potência regional" levando-se em conta qualquer indicador econômico. Os dados que corroboram tal afirmativa incluem o fato do PIB brasileiro corresponder a quase metade do PIB regional, além de possuir um comércio mais diversificado do que o de seus vizinhos, de modo que somente cerca de um quarto das exportações brasileiras derem destinadas à região.

A articulação de interesses públicos e privados, já aponta para as boas oportunidades de financiamentos, mercados e lucros acessadas pelo empresariado brasileiro por meio das portas abertas pela diplomacia e por instituições públicas de renome internacional.

O novo projeto político com ênfase nas relações "Sul-Sul" é acompanhado de um projeto econômico, que articula os interesses de grandes grupos empresariais com a transferência de políticas públicas brasileiras para esses países. (GARCIA e KATO, 2014, p. 145)

A posição do Brasil no contexto internacional atual, torna-se especialmente atraente aos países africanos, sobretudo àqueles que enfrentam dificuldades com as quais já há experiências brasileiras consolidadas e reconhecidas. Somando as tecnologias sociais desenvolvidas (GARCIA e KATO, 2014, p. 161) em solo brasileiro àquelas existentes e de destaque em setores como o agrícola, caso do Cotton-4 + Togo aqui estudado, e às condicionalidades diferenciadas das tradicionais cooperações Norte-Sul, as CID Brasil-África ganham um potencial bastante expressivo dentro das Cooperações Sul-Sul.

## 2.1 Cooperação técnica Brasil-África e sua geopolítica: Poder e Hegemonia

Para analisar relações de hegemonia possivelmente presentes nas relações de cooperação entre Brasil e África, remetendo-nos às reflexões acerca de poder e política. Na definição de política de Hannah Arendt (2006) já se notam as tensões e desafios que surgem nas relações entre diferentes, afirmando que o “homem, tal como a filosofia e a teologia o conhecem, existe – ou se realiza – na política apenas no tocante aos direitos iguais que os mais diferentes garantem a si próprios” (p. 1). Quando a autora aborda a política externa (p. 2), ela remonta às suas raízes na expansão imperialista e dotada dos interesses econômicos dos Estados nacionais europeus que deram início à expansão do modelo que pode ser percebido até hoje. Notamos que na relação de cooperação técnica Sul-Sul entre Brasil e África no âmbito do *Cotton-4+Togo*, interação Estados Nacionais de potencial político, técnico e econômico assimétricos, o que nos remete aos interesses econômicos intrínsecos ao referido projeto.

Já em Raffestin (1993), encontramos uma distinção entre formas de poder, onde se diferencia o Poder (com maiúscula) do poder (com minúscula), sendo o primeiro o que “se manifesta por intermédio dos aparelhos complexos que encerram o território, controlam a população e dominam os recursos. É o poder visível, maciço, identificável” (p. 52). Já o poder (com minúscula) “se esconde por trás do Poder”, estando “presente em cada relação”. O geógrafo segue afirmando que, entre outras proposições de Michel Foucault, as relações de poder são intencionais e não subjetivas e também que, onde há poder há resistência (p. 53). Conclui-se daí que nas relações Sul-Sul há exercício efetivo de poder, sendo possível encontrar movimentos de resistência.

O pensador segue diferenciando o poder entre coercitivo, remunerador e normativo. Como a presença do Brasil no continente africano através do *Cotton-4+Togo* baseia-se na transferência de recursos e na cooperação técnica visando ao aumento de produtividade, à geração de diversidade genética e ao aprimoramento do produto cultivado (EMBRAPA, 2014), podemos destacar o poder remunerativo, tendo em vista os investimentos brasileiros estimados pela Agência Brasileira de Cooperação (2014) em US\$ 5, 21 milhões, dentro de um total a ser financiado pelo IBA com valor liberado de US\$ 19. 840. 863, 76 (Projeto n. 10.023: Projeto Base de Cooperação Técnica Sul-Sul – ABC/PNUD *apud* ANUNCIATO, 2014, p. 37). Nos itens seguintes deste trabalho este valor será relativizado, posto na perspectiva dos investimentos brasileiros tanto em cooperação Sul-Sul, cooperação com a África e projetos estruturantes, sobretudo em agricultura. Desta forma, um valor que, a princípio pode não impressionar, ganha importância dentro do projeto geopolítico brasileiro.

Fiori (2014) traz contribuições valiosas para a discussão sobre a política, o poder e sua expansão, começando por apontar “força política e sua coerência econômica interna” (p. 13) como os diferenciais históricos que conferem aos Estados nacionais o potencial de expansão. Em sua análise do conceito de poder, Fiori (2014) faz lembrar algumas ideias de Raffestin (1993) abordadas acima, apontando que “em termos estritamente lógicos, o poder é uma relação que se constitui e se define, tautologicamente, pela disputa e pela luta contínua pelo próprio poder” (p. 15). A análise de Fiori (2014) generaliza a proposição acima, afirmando que a mesma se aplica “em qualquer nível de abstração e em qualquer tempo ou lugar, independente do conteúdo concreto de cada relação de poder em particular (FIORI, 2014).

Além disso, o historiador (FIORI, 2014) lista características do poder, afirmando que o mesmo é: assimétrico, limitado, relativo, heterostático, triangular, fluxo,

sistêmico, expansivo, indissolúvel, dialético e ético (p. 15 - 18). A disputa pelo poder leva então à formação de lideranças (centros) no sistema internacional.

Para este trabalho, optaremos pela análise no campo da Geopolítica Crítica quem de acordo com Cairo (2008, p. 202) caracteriza-se por não limitar-se, como a geopolítica tradicional, às relações de poder que se desenvolvem entre Estados. A vertente crítica não ignora os incontáveis fluxos de poder que se desenvolvem à margem destas relações. O autor, a partir de sua leitura de Routledge (1998), aponta para a importância do que este denomina “antigeopolítica”, que considera “as práticas espaciais e representações do espaço dos movimentos sociais, das organizações populares e de intelectuais dissidentes que resistem, de diversas maneiras, à geopolítica dos Estados” (CAIRO, 2008, p. 202). Assim sendo, o fato de a geopolítica crítica enfatizar a macro escala de análise, ela não abre mão das outras escalas, a fim de evitar o determinismo geográfico (CAIRO, 2008). A geopolítica crítica prima então pela análise dos discursos geopolíticos, que para Agnew e Corbridge, referem-se

à forma na qual a geografia da economia política internacional foi "escrita e lida" nas práticas das políticas econômicas e exteriores [dos Estados] ao longo de diferentes períodos de ordens geopolíticas. "Escrita" está relacionado à forma em que as representações geográficas são incorporadas nas práticas das elites políticas. "Lida" está relacionado às formas em que essas representações são comunicadas. (1995, p. 46)

Para Cairo (2008, p. 203) este grupo de intelectuais do Estado responsáveis constitui-se de “teóricos”, sejam os das universidades ou de institutos de pesquisa e dos “praticantes”, que são os militares ou diplomatas que “espacializam a política mundial” (CAIRO, 2008, P. 203).

Fixada esta componente de nosso marco teórico, faz-se importante distinguir os objetivos políticos dos econômicos dos intelectuais do Estado. Também é significativo que nos debruçemos sobre os efeitos que recaem e aos quais reagem os leitores da política internacional.

Blackwill e Harris (2016, p. 17), fazem referência a Michael Mandelbaum para uma importante distinção entre a finalidade da política e da economia. Enquanto o coração da primeira é o poder, o da segunda é a riqueza. Distintos são os desafios para um bom desempenho político e econômico. Dado o caráter limitado do poder, a competição por este resulta num jogo de soma zero. Já a riqueza, por ser ilimitada, é disputada em um jogo de soma positiva.

A análise de Fiori (2014), em sua continuação, traz mais esclarecimentos: “Dentro do sistema mundial formado por ‘Estados-economias nacionais’, as economias líderes são transnacionais e imperiais por definição” (p. 26). Segue-se que esta expansão transnacional e imperial dos Estados-economias nacionais gera o que Fiori chama de um “rastro” (p. 26) ao redor de si. Fiori afirma ainda a possibilidade da coexistência de tipos diversos de liderança dentro do sistema internacional, o que produz rastros nas áreas lideradas por cada Estado-economia nacional, o que origina “vários centros e periferias com dinamismos e trajetórias diferentes” (p. 26 - 27).

Percebe-se aí que o projeto brasileiro de busca de maior poder no sistema internacional para alcançar seus objetivos políticos e econômicos carregam em sua essência as sementes do imperialismo e da transnacionalização, resta investigar, entre os tipos possíveis de liderança econômica global ou regional, qual dos dois, ou ambos, o

Brasil pretende exercer sobre a África, especificamente sobre os integrantes do *Cotton-4+Togo*. Cabe ressaltar que o Brasil, enquanto integrante do Sul econômico global, busca com uma série de iniciativas – como o apoio em missões de paz da ONU, a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da mesma, investimentos robustos em projetos de cooperação internacional em múltiplos setores – superar a condição semiperiférica, um grande desafio, visto que

Como no caso do poder, também no caso do desenvolvimento econômico ninguém ganharia se todos ganhassem, e os que já ganharam lutam para manter e ampliar suas vantagens, estreitando o caminho dos demais e reproduzindo as condições de desigualdade. Assim, nenhum Estado ou economia nacional conseguirá jamais alcançar uma posição de liderança dentro de algum desses subsistemas econômicos sem dispor de uma economia dinâmica e de um projeto político e econômico capaz de articular interesses de Estado com aqueles dos grandes capitais privados. Além disso, nenhum capital privado individual jamais logrará se internacionalizar sem o apoio do seu Estado de origem. (FIORI, 2014, p. 27)

E também que

No entanto, essas grandes potências se protegem coletivamente, impedindo o surgimento de novos Estados e economias líderes, pela monopolização das armas, da moeda e das finanças, da informação e da inovação tecnológica. Por isso, o aparecimento de uma potência emergente é sempre um fator de desestabilização e mudança do sistema mundial, porque sua ascensão ameaça o monopólio das potências estabelecidas. (FIORI, 2014, p. 30)

Ao afirmar que “hoje os europeus e seus descendentes norte-americanos exerceram um verdadeiro poder estrutural sobre o sistema interestatal capitalista, por terem criado e ainda controlarem o software do sistema” (FIORI, 2014, p. 28), o autor nos desperta um importante questionamento: O projeto Brasileiro de poder busca reformular o ‘*software*’ em sua essência ou apenas maior autonomia dentro e poder sobre o ‘*software*’ já existente? No caso da primeira opção, que novas bases o Brasil visaria construir? No caso da segunda esse maior controle favoreceria a mitigação da exploração e da desigualdade ou apenas buscaria para o Brasil o papel, mesmo que mais brando, do explorador?

O que já se pode concluir com Fiori (2014) é que “não há nem haverá jamais como estabelecer e sustentar uma estabilidade hegemônica duradoura, ou uma paz perpétua, dentro do sistema interestatal capitalista inventado pelos europeus” (p. 30). O autor (FIORI, 2014) também fornece esclarecimentos sobre o papel desempenhado pelo Brasil na atualidade e sua situação, comparando-o a outras potências emergentes.

Apesar disso, Brasil, África do Sul e Índia – e mesmo a China – ainda ocupam a mesma posição de países ascendentes que sempre reivindicam mudanças nas regras de gestão do sistema mundial e na sua distribuição hierárquica e desigual do poder e da riqueza. (...) uma vez que Brasil e África do Sul não contam por enquanto com as ferramentas de poder e com os desafios externos indispensáveis ao exercício da *realpolitik*. Ainda assim, o Brasil é o país que tem melhores condições de expandir sua presença e projetar de forma pacífica sua liderança e seu poder dentro da região em que está inserido. Na primeira década do século XXI, o Brasil aumentou sua projeção internacional e assumiu uma posição ativa de afirmação de sua liderança e de seu poder na América do Sul e no seu entorno

estratégico, incluindo a África Negra e o Atlântico Sul. Em breve, o Brasil será a quinta maior potência econômica do mundo, e não há mais escolha: o crescimento e a atuação internacional já colocaram o país dentro do grupo dos Estados e das economias nacionais que fazem parte do caleidoscópio central do sistema interestatal capitalista, em que todos competem com todos e todas as alianças são possíveis, dependendo apenas da capacidade de cada um de definir e sustentar os próprios objetivos estratégicos de expansão internacional. (FIORI, 2014, p. 36 - 37)

Neste contexto, um tema importante que necessita atenção são os atuais países emergentes, com ênfase no Brasil. Principalmente no que diz respeito à formação desta condição, às possibilidades, limitações e intencionalidades que apresentam. Como visto na lista a cima, o projeto de ascensão de uma potência não é inocente ou isolado. Estes países possuem papel fundamental nas relações Sul-Sul. Tenhamos em mente que o Brasil, atrás apenas da China e da Índia, possui o maior número de companhias consideradas pelo *Boston Consulting Group* aptas a desafiar companhias de outros gigantes do cenário internacional (GARCIA; FONTES, 2014, p. 3)<sup>12</sup>. Contudo, o Brasil ainda carrega traços de dependência externa, da luta de classes e das contradições que elas implicam às políticas públicas e ao projeto capitalista imperialista brasileiro (GARCIA; FONTES, 2014, p. 3).

Há que se ter atenção também para o fato de que durante os mandatos de Lula da Silva a África lusófona foi dotada de uma expressividade inédita em diferentes setores da política externa do Brasil sob o guarda-chuva conceitual das CID (GARCIA; KATO, 2014, p. 146). Mesmo sabendo que os países beneficiários do *Cotton-4+Togo* incluem-se na África francófona, o dado apresentado nos ajuda a situar o projeto estruturante em questão num contexto mais amplo de cooperações para a África, no qual a porção lusófona encontrou a maior relevância em termos de aportes financeiros totais. O que não podemos ignorar é como as CID serviram também a outro objetivo, o “da expansão internacional de grandes empresas com sede no Brasil, especialmente conglomerados da construção civil e do setor de petróleo, gás e mineração” (GARCIA; FONTES, 2014, p. 3). O padrão apresentado, mesmo que com certas variações, demonstra a meticulosidade brasileira em alcançar metas determinadas de expansão, Garcia *et al* (2012, p. 7) e Farias (2017, p. 167), o determina como tripé “investimento – cooperação – financiamento”, que se estabeleceu.

Contudo, quando Fiori (2014) divide os países do mundo em quatro grupos, identificando o Brasil no terceiro, percebemos que o Brasil não é uma potência tão arrojada quanto pode parecer e enfrenta obstáculos significativos. Já os países do *Cotton-4+Togo*, embora não explicitados por Fiori (2014), podem ser percebidos enquanto integrantes do quarto grupo<sup>13</sup>, situado na periferia do sistema internacional sem condições de desafiar a ordem vigente.

---

<sup>12</sup> According to the Boston Consulting Group, 8 Brazil – only behind China (with 33 companies) and India (with 20 companies) – has 13 companies in the ‘global challengers’ list – companies capable of facing off globally with other international giants: Camargo Correa, Coteminas, Embraer, Gerdau, JBS-Friboi, Marcopolo, Natura, Odebrecht, Brazil Foods, Petrobras, Magnesita, Votorantim and WEG, with, the largest, Vale, already considered an established multinational, not a ‘challenger’ anymore.

<sup>13</sup> Os outros grupos de países ( I, II, III), Fiori (2014, p. 43-45) descreve com o:

i) Num primeiro grupo, situam-se os países que lideram a expansão do sistema interestatal e do capitalismo, em distintos níveis e momentos da história;

Nota-se então que as ditas potências emergentes experimentam os dois lados das assimetrias tecnológicas, industriais e financeiras apontadas por Fiori (2014). Por um lado, nas relações com os países centrais, ficam no lado dos explorados nas trocas desiguais e sentem o poder condicionante dos países centrais e dos organismos internacionais onde estes possuem maior influência.

Já ao se relacionarem com a periferia mais empobrecida e explorada do sistema internacional, os emergentes exploram as trocas comerciais e financeiras em seu favor e reúnem condições para o exercício do poder e construção de hegemonia. Poder e hegemonia que tende a ser propositalmente ignorado ou ocultado nos discursos das potências, sejam as clássicas ou as emergentes.

Em Bourdieu (1989, p. 7) somos alertados para as armadilhas do poder oculto presente nas relações, de modo que “é necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido”. Reside aí o que o autor (Bourdieu, 1989) chama de “poder simbólico” e define como aquele que, sendo invisível, pode ser exercido apenas com a cumplicidade daqueles que fecham os olhos para a própria realidade de sujeitos a tal poder ou mesmo de agentes do mesmo (Bourdieu, 1989).

Podemos então supor uma possível legitimação da dominação econômica e tecnológica brasileira se projetando sobre a crônica e aguda dependência dos C-4 e de Togo. Há também a criação de laços que constroem os países africanos eventualmente envolvidos a contrapartidas como preferência pelo Brasil e adesão a seus projetos e reivindicações em negociações variadas e apoio ao país em sua busca de maior poder em organismos internacionais como a OMC e o Conselho de Segurança ONU. Podemos ainda falar da construção de uma imagem de maior prestígio do Brasil no cenário interestatal, compatível com suas já mencionadas ambições.

Tratar da ideia de hegemonia é essencial aqui. Devemos observá-la na atuação dos Estados Unidos como agentes hegemônicos que oscilam entre sinais de força e fraqueza dentro de um processo de globalização neoliberal e, sobretudo, o projeto e a construção de uma hegemonia brasileira dentro em suas relações de cooperação com o continente africano. Segundo Arrighi (2003, p. 27-28), baseado em Gramsci (1971):

O conceito de "hegemonia mundial" aqui adotado, no entanto, refere-se especificamente à capacidade de um Estado exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. (...) Esse poder é algo maior e diferente da "dominação" pura e simples. É o poder associado à dominação, ampliada pelo exercício da "liderança intelectual e moral".

Mais adiante e ainda com a mesma referência gramsciana, Arrighi (2003, p. 27-28) apresenta o Estado com instrumento de um grupo particular, mas apresentado como empenhado na expansão universal de toda a nação. Destacando-se o papel do consentimento e da construção de um consenso, agora numa escala mais abrangente, ao

---

ii) Num segundo grupo, situam-se os países que são derrotados e submetidos, ou que adotam livremente estratégias de integração ou subordinação direta, com relação à economia e às políticas econômicas das “potências líderes”, transformando-se em protetorados econômicos ou militares dessas potências. São países que obtêm acesso privilegiado aos mercados e aos capitais de suas potências protetoras em troca da sua submissão à política externa e à política monetário-financeira dela;

iii) Num terceiro grupo, situam-se os países que questionam a hierarquia internacional de poder e adotam estratégias econômicas direcionadas à mudança do *status quo*, procurando superar a lacuna tecnológica, industrial e financeira que os separa das potências líderes do sistema. Em geral, adotam políticas econômicas mercantilistas protecionistas com relação à própria indústria.

afirmar que "um Estado dominante exerce uma função hegemônica quando lidera um sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral" (2003, p. 27-28).

John Agnew (2005, p. 20) em meio a seu esforço de diferenciar hegemonia e império vai à raiz grega da palavra hegemonia. O grego, segundo o geógrafo, cede raízes para muitos outros termos técnicos políticos em línguas europeias, mas não para império, de origem romana. Hegemonia significa dominação ou liderança, em particular de um Estado ou nação sobre uma coalizão ou confederação, mas sem acordo claro sobre se tratar do resultado de coerção, consenso ou um misto de ambos<sup>14</sup>.

Para Agnew (2005, p. 20) tal dominação ou liderança não se configura necessariamente como territorial ou contígua. Podendo ser difuso ou concentrado geograficamente. Faz-se necessário então, mais que a simples coerção militar e econômica, mas baseia-se no consenso ativo e na cooperação. Elementos como regras comuns, instituições e valores, assim como a percepção a superioridade econômica, cultural e militar do *hegemon* formam a essência da hegemonia<sup>15</sup>.

O pesquisador (2005, p. 35) sege afirmando que a hegemonia, alcançada por meios que não os do imperialismo, pode ser vista positivamente, de forma relativamente benigna de liderança, ou de forma negativa, enquanto relações profundamente exploratórias baseadas no abismo de poder existente entre o *hegemon* e seus subordinados<sup>16</sup>.

A hegemonia diferencia-se então do império para Agnew (2005, p. 35), no que diz respeito à falta de um comprometimento explícito com a organização territorial ou geográfica de um bloco de pode *per se*. E também por se basear na persuasão ou recompense dos subordinados em lugar da coerção imediata. Isto não significa, contudo, que o *hegemon* demonstre grande solicitude para com seus subordinados, visto que o autor (2005, p. 35) afirma que um ditador cuida dos interesses de seus dominados a título de princípio moral (apesar das tragédias perpetradas na história cujos frutos são colhidos até hoje em boa parte do Sul global), enquanto a aparente liberdade de barganha dos hegemonzados "autoriza" o *hegemon* a ignorar seus interesses<sup>17</sup>.

Há que se ter em conta que hegemonia não é um fenômeno que ocorre meramente ao acaso, mas é fruto de uma construção que exige tempo e esforço, além de atenção a

---

<sup>14</sup> Like so many "technical" political words in European languages, "hegemony" and "empire" have Greek and Roman roots. Hegemony is from a Greek word signifying domination or leadership, particularly of a state or nation in a league or confederation, but without clear commitment to whether this is the result of coercion, consensus, or a mix of the two.

<sup>15</sup> Undoubtedly, however, the domination or leadership exercised is not necessarily either territorial or contiguous. It can be diffuse and widespread or concentrated geographically. Typically it involves more than simple military and economic coercion and relies on active assent and cooperation. Common "rules," institutions, and values form the core of the hegemony, backed up by the superior economic, cultural, and military position occupied by the state or social group exercising hegemony.

<sup>16</sup> In a similar vein, hegemony achieved by means other than empire can be portrayed in either a positive light, involving relatively benign (or even sacrificial) "leadership," or a negative light, involving profoundly exploitative relationships based on steep power gradients between a hegemon and its subordinates in a hierarchy of power.

<sup>17</sup> If we can give at least some credibility to evidence from experimental games in psychological laboratories, this suggests that "Almost Hegemons [are] even less solicitous of the interests of the junior partner(s) than is an absolute dictator, who needs no allies.... [W]hen we have absolute power over others, we take some account of their interests, as a matter of moral principle."<sup>23</sup> But when others also have power, "the appearance of having to 'bargain with others' gives an Almost Hegemon license to ignore the interests of others."

nuances que podem definir sucesso ou fracasso. Neste sentido, Ana Esther Ceceña atenta para dimensões da hegemonia que não devem ser perdidas em uma análise.

Ceceña (2005) alerta que, “Não obstante, as hegemonias sustentam-se em construções mentais, e as mentalidades só se transformam em processos de longa duração” (p. 54). A complexidade da produção de uma hegemonia não se reduz à criação de laços de dependência econômica e técnica, mas na constituição de bases simbólicas efetivas e na legitimação das assimetrias por meio de esforços diversos. Logo, a criação de uma percepção bem difundida e sólida de liderança política, econômica e técnica com eficiência e traquejo dentro de questões estratégicas e complexas no plano internacional, assim como a construção de boas parcerias carregadas de valores amplamente apreciados e que não aparentem prejuízo ou exploração dos mais fragilizados, mas sua emancipação, possuem grande valor.

Não se pode perder de vista que estamos tratando de um sistema internacional capitalista, no qual a reprodução e o fluxo do capital são os fins maiores da construção de qualquer hegemonia. Hodiernamente, o domínio de um extenso império territorial, não compõe mais a fórmula a ser seguida pela potência que almeje uma posição hegemônica em alguma escala do sistema internacional. Há que se garantir, então, a liberdade da reprodução do capital e seu retorno, com o mínimo possível de corrosão, aos investidores.

Daí a exigência de todos os capitalistas interessados em países estrangeiros para que o poder estatal seja forte, cuja autoridade proteja seus interesses também no mais longínquo rincão do mundo, daí a exigência de que levante uma bandeira de guerra que precisa ser vista por toda a parte, para que a bandeira do comércio possa ser plantada por toda a parte. (HILFERDING, 1986, p. 302 apud FARIAS, 2017, p. 46)

Manter uma hegemonia estabelecida requer atenção e esforços contínuos. Mesmo a exploração e a espoliação não sejam descartadas enquanto estratégias de acumulação, estas, quando aplicadas, a fim de garantir a segurança do *hegemon*, precisam seguir certos cuidados. Uma consequência importante da criação de uma hegemonia seria que "centralidades excessivas criam, por isso mesmo, marginalidades muito profundas" (RAFFESTIN 1993, p. 194). Fala-se ainda mais da construção das relações inerentes a uma hegemonia: "Nota-se que a dissimetria (...) é absoluta quando A registra um ganho e B uma perda ou vice-versa. É relativa quando A registra uma perda maior que a de B ou vice-versa (RAFFESTIN 1993, p. 194).

Território e capital são elementos essenciais da geopolítica. O posicionamento de cada um como meio ou fim marca o posicionamento dos aspirantes à hegemonia dentro do sistema internacional ou de relações que se encerram dentro do mesmo. Arrighi (1996), referenciado por Farias (2017 p. 36), aponta para a essencialidade, já no processo de formação dos Estados nacionais europeus, da disputa constante entre as lógicas territorialista e capitalista de poder, de modo que para a primeira “o controle do território e da população é o objetivo da gestão do Estado e da guerra, enquanto o controle do capital circulante é o meio” (ARRIGHI 1996, p.34) e para a segunda a prioridade e o meio se invertem. Deste modo, a única forma de convivência possível para a reprodução da acumulação do capital seria a dominação de territórios externos cada vez mais extensos –. Torna-se então dominante, a partir do século XVI, a lógica capitalista no sistema internacional. Deste modo, ela rege

[...] os mecanismos de coordenação, cooperação e também de conflito que possibilitaram a expansão do sistema mundial moderno. Foram dos ciclos de

poder e dos ciclos de acumulação de capital que se originaram os “ciclos hegemônicos”. (HILFERDING, 1986, p. 302 apud FARIAS, 2017, p. 46)

No sistema internacional capitalista notadamente hegemônico pelos Estados Unidos estes, apesar das fraquezas e contradições já apresentadas, ainda não demonstram estar próximos de ceder seu posto de potência hegemônica a um de seus supostos sucessores. Ressaltemos que entre estes não encontramos o Brasil, que deve ser situado em seu projeto de territorialização e poder.

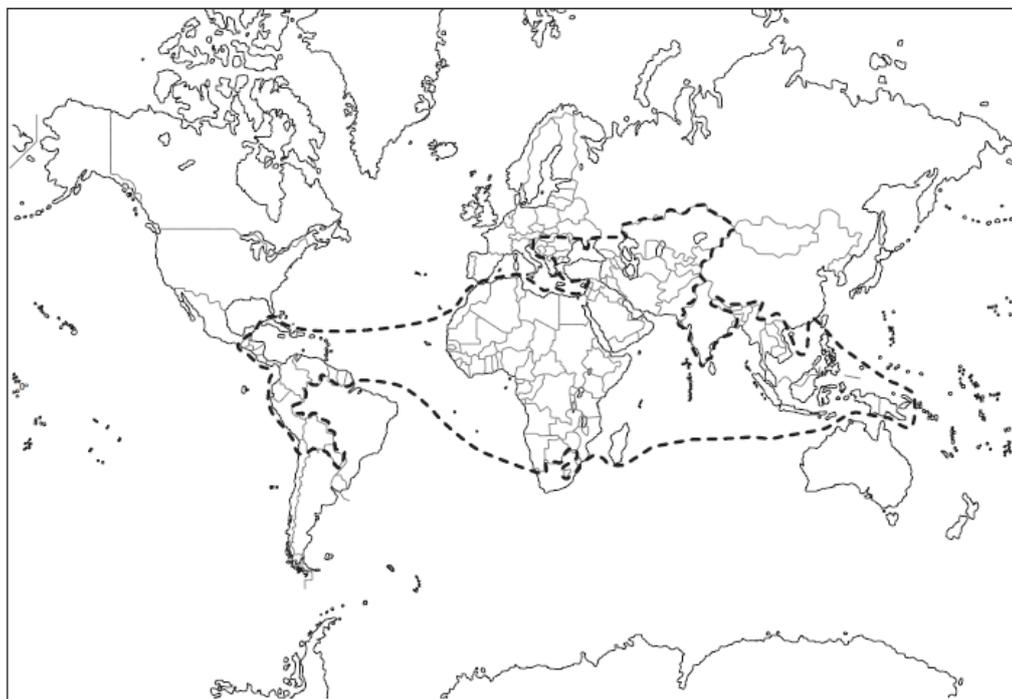
Portanto é importante esclarecer que a vontade de poder brasileira dentro deste cenário corresponde a uma ascensão menos vertiginosa que a chinesa, por exemplo e que a hegemonia brasileira se construiria num espaço mais reduzido, o das relações com a África. Ainda nessas relações, conste que os interesses brasileiros encontram uma desigual competição de outras potências, entre elas as clássicas Nortistas e a da própria China.

Dentro de um conjunto de cooperações entre Brasil e África que estão sujeitas, como visto a cima, à lógica capitalista de territorialização e que, além disso, envolvem arranjos complexos de instituições e investimentos relativamente robustos, sobretudo no que diz respeito aos chamados projetos estruturantes, o *Cotton-4+Togo* articula intenções e potencialidades de “ganhos” e “perdas” – para usar os termos de Raffestin – que não podem passar despercebidas. Pelo contrário, dentro da assimetria percebida entre Brasil e África e do reforço da centralidade brasileira na referida cooperação, as relações existentes e desejadas entre “A” e “B” são essenciais para a tomada de cada decisão. Sendo assim, concordamos que "O poder é inevitável e, de modo algum, inocente".

Para melhor situar Brasil e África dentro do sistema internacional capitalista, a fim de melhor entender a hegemonia que tende a se construir nesta relação, Ceceña (2005) contribui com um mapa intitulado A “brecha” crítica do “novo mapa do Pentágono” (p. 47), brecha esta que inclui todo o continente africano (com exceção da África do Sul) e exclui o Brasil.

## MAPA 1

### A “BRECHA” CRÍTICA DO “NOVO MAPA DO PENTÁGONO”



Fonte: Barnett (2003).

No que diz respeito aos propósitos geopolíticos, ainda que precocemente descontinuados dado o cenário político que se inaugurou com o *impeachment* de Dilma Rousseff e os resultados das últimas eleições presidenciais, entendemos que se tornam estratégicos, pois as fragilidades políticas e, sobretudo, as sociais e econômicas, muitas vezes alvos da Cooperação Sul-Sul do Brasil para a África tendem a consolidar o almejado *status* brasileiro de liderança no âmbito internacional, mesmo que dentro de âmbitos reduzidos.

Cabe observar que, de acordo com Farias (2017 p. 212) e Garcia e Kato (2014, p. 146), a abordagem brasileira baseou-se num tripé bastante característico dos Estados sulistas ditos emergentes, a saber, “a tríade investimentos, finanças e cooperação” é apontada pelo referido autor como “um dos braços que permitiram maior capilaridade às pretensões brasileiras” (GARCIA; KATO; 2014, p. 146). Em seu texto sobre poder, John Allen (2003) enfatiza a relação entre geografia e poder, afirmando que a ciência em questão diz respeito ao poder e à geografia política. Especificamente sobre o uso do poder para administrar, controlar e fixar espaço territorial” (p. 95)<sup>18</sup>. Ainda sobre o poder, o geógrafo chama a atenção para suas possibilidades, ressaltando que o poder pode ser exercido “sobre” os outros, emanado de um determinado centro de autoridade, ou ainda “com” os outros, como “meio de concessão de autoridade, não uma ferramenta para alcançar um ordenamento ou oprimir” (p. 96)<sup>19</sup>. Pensar na cooperação técnica Sul-Sul entre Brasil e África através desta perspectiva, possibilita interpretar o *Cotton-*

<sup>18</sup> Geography, we are often told, is about power and political geography is about the use of power to administer, control, and fix territorial space..

<sup>19</sup> Power is a means of enablement, not a tool to achieve order or constraint

4+Togo como a construção de um poder do Brasil ‘com’ os C-4 e Togo, vistos os esforços em aprimorar a cotonicultura e, conseqüentemente a tecnologia, a produtividade e os ganhos em ambos os lados, ainda que os maiores investimentos sejam brasileiros e os maiores aumentos em rendimento no curto prazo sejam africanos.

Desta forma, a presença brasileira nesta brecha pode servir aos interesses disciplinadores do *hegemon* ou ao empoderamento dos dominados, dependendo do empenho brasileiro numa efetiva mudança no atual arranjo epistemológico global.

Allen (2003) aponta ainda para a subutilização do potencial das noções geográficas nos estudos recentes sobre o poder.

Ultimamente, parece que as noções de supremacia, hegemonia, dominação, coerção, disciplina, autoridade, supervisão, assim como regra política, organização e administração formam o vocabulário central sobre poder para muitos da geografia política. Enquanto distância e proximidade, difusão e distanciamento, ou ainda território e escala, formam o glossário de apoio - se não pano de fundo para o poder, enquanto parte de sua rica textura - como se espaço fizesse pouca diferença para a forma de trabalhar do poder. (p. 106)<sup>20</sup>.

Lembramos então a necessidade de pensar a cooperação no âmbito do *Cotton-4+Togo* como ferramenta de realização da vontade brasileira de territorialização de seu potencial técnico, econômico e político sobre a África, assim como a importância da análise da escala de ação das entidades brasileiras e africanas no projeto.

O BNDES apoia maciçamente a internacionalização de empresas brasileiras no exterior (COSTA LIMA e MELO 2010, p 132), na crença de que sem companhias internacionais competitivas, o país não poderia melhorar sua performance econômica (GRACIA; FONTES 2014, p. 5)<sup>21</sup>. De acordo com Costa Lima e Melo (2010, p. 132), "Entre essas medidas está o financiamento de recursos a países [africanos]. Para Farias (2017, p. 206) “Tal incumbência emanou do histórico da instituição no fomento à industrialização nacional e da capacidade de atuar como impulsor de alguns setores e grupos eleitos no processo de internacionalização”.

Farias (2017, p. 207), em sua análise do papel do BNDES para a territorialização da cooperação brasileira no continente africano, aponta que o Banco viabilizou a conexão entre os três pilares da Cooperação Sul-Sul do Brasil para a África, a saber, o “empresariado nacional, os demais órgãos da administração pública e a agenda de política externa que foi redesenhada a partir de 2003”. Na mesma obra (p. 196), o autor aponta para outra característica muito importante do banco:

No sistema financeiro nacional, o BNDES é uma das poucas instituições capazes de articular as dimensões política e econômica de uma estratégia de inserção externa. No âmbito econômico-financeiro, sobretudo a partir da própria internacionalização do Banco, ampliou-se a capacidade de captar recursos e de ser prestador em moeda estrangeira para empresas brasileiras. Do ponto de vista político, fortalece os grandes grupos de engenharia e construção civil (Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS, Camargo Correa, Andrade

---

<sup>20</sup> Ultimately, it seems that notions of sovereignty, hegemony, domination, coercion, discipline, authority, surveillance, as well as political rule, organization, and administration, comprise the core vocabulary of power for many within political *geography*. Whereas distance and proximity, diffusion and distancing, or even territory and scale, make up the supporting glossary - if not the backdrop of power, then part of the rich texture - as if space makes little difference to the way power works.

<sup>21</sup> Without internationally competitive companies, a country cannot improve its economic performance’

Gutierrez, etc.), isto é, os que mais receberam os financiamentos públicos.

O BNDES, chegou a implementar em 2013, o Departamento de Suporte a Operações na África (DESAF), vinculado ao setor de Operações da Área de Comércio Exterior (AEX) (FARIAS, 2017, p. 193). Este fato explicita o direcionamento financeiro, técnico, econômico e político do Brasil em direção ao continente africano.

Os países africanos teriam como obrigação, em contrapartida à cooperação brasileira, a contratação de empresas brasileiras, em detrimento da concorrência (COSTA LIMA; MELO 2010, p. 132), o que, por sua vez, vai de encontro ao discurso da ausência de condicionalidades dentro das cooperações Sul-Sul. Aponta-se então para o desequilíbrio de forças econômicas dentro da relação Sul-Sul entre Brasil e África e afirma-se que "por mais "brando" que possa processar a cooperação econômica entre eles haverá um desequilíbrio" (ROCHA, 2014, p. 42). Rocha (ROCHA, 2014, p. 42) ainda afirma que as ambições brasileiras vão mais além, destacando-se a de "ampliar a rede de influência hegemônica para além da América Latina buscando cooperação com países Africanos". Além de capitanear os projetos de cooperação, o Brasil ainda angaria o apoio de seus parceiros africanos em fóruns de organismos internacionais como a ONU e a OMC, com destaque para a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ROCHA, 2014, p. 42).

Os resultados esperados não foram alcançados de forma satisfatória (COSTA LIMA; MELO 2010, p.130). Contudo, o mercado africano é relevante e que os resultados esperados são os de longo prazo. Além disso, diz que a África pode ajudar muito o Brasil, não só econômica, mas também política e culturalmente (VISENTINI 2010, p. 81). Além de enfrentar as assimetrias e desafios produzidos pelas relações com a América do Norte e Europa, a cooperação com o Brasil também reduz a dependência africana dos investimentos chineses e indianos, sendo uma pré-condição para o desenvolvimento social e econômico do continente (VISENTINI 2010, p. 81).

Os aportes em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em específico, no caso brasileiro, as Sul-Sul para a África funcionam, de acordo com Garcia (2016, p. 203) como investimentos tanto econômicos quanto políticos, visto que além de promover ganhos econômicos através da do auxílio à formação e conquista de novos mercados, a CSS tornar-se-ia uma ferramenta para que alargar o alcance, o destaque e o poder decisório, uma vez que "projetam internacionalmente o Brasil como um país que contribui para a construção de um mundo mais justo e equilibrado", facilitando, assim, o diálogo e o concerto de decisões nos fóruns internacionais (SCHMITZ, 2011, p. 1). Sendo uma forma branda de conquistar mais poder no plano internacional.

Movendo estrategicamente nosso marco teórico para um referencial conhecidamente mais liberal, podemos encontrar em Joseph Nye (2011), uma análise sobre o exercício do poder, tema caro a esta seção do presente trabalho. O autor aponta para a importância e eficácia do "poder brando" ou "*soft power*" dentro das relações internacionais de modo a não desarmonizar com os demais autores que contribuem para esta dissertação

N'O Futuro do Poder, Nye (2011) possibilita pensarmos os avanços estratégicos na política externa do Brasil, como sua cooperação em forças pacificadoras internacionais, como no caso do Haiti, ao afirmar que "os usos não coercivos e benignos dos recursos militares podem ser uma fonte importante do comportamento do poder brando de estruturação de agendas, persuasão e atração na política mundial" (p. 49).

Além disso, o autor aponta para a importância dos laços econômicos e técnicos na construção de relações de poder quando diz que "o uso da interdependência

econômica, da comunicação, das instituições internacionais e dos atores transnacionais às vezes desempenha um papel maior do que a força” (NYE, 2011, p. 56) e que “Quando a mudança tecnológica reestrutura os domínios do poder, os líderes políticos logo a acompanham” (NYE, 2011, p. 164).

Encontramos também uma ferramenta analítica importante que, com o avanço da análise, eventualmente auxiliará para uma melhor compreensão das relações de cooperação entre Brasil e os *C4+Togo*:

A primeira face do poder é a capacidade de um ator para fazer outros realizarem algo contrário às suas preferências ou estratégias iniciais. (...) A segunda face do poder é o ajuste da agenda ou estruturação da agenda, em que um ator impossibilita as escolhas dos outros pela exclusão de suas estratégias. (...) A terceira face do poder envolve um ator ajustando as preferências de outro para que algumas estratégias não sejam sequer consideradas (NYE, 2011, p. 169-172).

Retomando um referencial mais crítico que cumpre a função de aprofundar a discussão teórica com Blackwill e Harris (2016, p. 34) vemos como o poder brando (*soft power*) diferencia-se do poder duro (*hard power*). Este seria o inverso das práticas geoeconômicas, consistindo no que denominam de aplicação do músculo militar e geopolítico, no caso, para atingir fins econômicos, como a manutenção, a garantia ou o alcance de mercados importantes ou simplesmente vencer competidores em setores econômicos estratégicos.

De acordo com Lima e Hirst (2016, p. 41) o Brasil tem demonstrado desde o início do século XX através de sua política externa sua busca por reconhecimento internacional enquanto cumpridor de seu papel “natural” de “grande país” nas questões concernentes ao cenário internacional. Anseia então o Brasil por maior influência e relevância nas regras e nos regimes internacionais e é nas formas brandas de poder que tem expressado sua vontade geopolítica: “O país evitou acumular poder em sua forma mais bruta, especialmente o poder militar. Ao contrário, o pleito por maior influência está associado a outros atributos clássicos do poder como território, população e perfil econômico.”

Temos em Allen (2003) a importante distinção entre o poder “sobre” e o poder “com” já tratada nesta seção. Neste trecho notamos as potencialidades da consolidação do potencial brasileiro brando “sobre” (ALLEN, 2003) os referidos países africanos.

Cefaï alerta para a influência de frações das “classes dominantes” na formulação de políticas públicas – entendemos aqui a política externa incluída neste contexto - nas quais se percebe a defesa de seus interesses.

Diferentes frações da “classe dominante” possuem um quase monopólio a produção das políticas públicas e da representação política e midiática, oferecidas a consumidores passivos e alienados (Bourdieu, 1979). Esta relação de oferta e demanda é uma relação de forças, material e simbólica, mediante a qual “dominantes” exercem seu poder sobre “dominados”: O funcionamento das organizações representativas está fundado no exercício de uma violência simbólica. (CEFAÏ, 2011, p. 143)<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Diferentes fracciones de la “clase dominante” poseen un cuasimonopolio de la producción de las políticas públicas y de la representación política y mediática, ofrecidas a consumidores pasivos y alienados (Bourdieu, 1979). Esta relación de oferta y demanda es una relación de fuerzas, material y simbólica, mediante la cual “dominantes” ejercen su poder sobre “dominados”: el funcionamiento de las organizaciones representativas está fundado en el ejercicio de una violencia simbólica.

Tendo em vista a ação de empresas como Odebrecht, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS e Vale, por exemplo, em solo africano podemos definir alguns dos integrantes desta parcela de classes dominantes que se estabelecem na África.

Apesar de a maior parte dos órgãos envolvidos no *Cotton-4+Togo*, seja do lado brasileiro ou do africano, serem estatais, há forte presença do capital privado brasileiro em solo africano, sobretudo mineradoras, empreiteiras e alimentícias. Sendo assim, um projeto, mesmo majoritariamente estatal, brasileiro deste porte abre caminhos para outras formas de territorialização do poder do Brasil na África. Observamos então uma tendência das mesmas elites que são dominantes no Brasil tornem-se dominantes também em solo africano através do crescimento de suas gigantes construtoras e empresas do setor energético, por exemplo.

Os cinco países africanos integrantes da parceria em questão participam, sobretudo, através de instituições de pesquisa estatais, que deveriam se ocupar dos interesses nacionais e, portanto, combater a construção e a manutenção de subordinações e dependências. Contudo, Gramsci aponta para aos interesses escusos dos grandes políticos.

Quanto mais a vida econômica imediata de uma nação se subordina às relações internacionais, tanto mais um determinado partido representa esta situação e a explora para impedir o predomínio dos partidos adversários (recordar o famoso discurso de Nitti sobre a revolução italiana *tecnicamente* impossível!). Desta série de fatos pode-se chegar à conclusão de que, com frequência, o chamado “partido do estrangeiro” não é propriamente aquele que é habitualmente apontado como tal, mas precisamente o partido mais nacionalista, que, na realidade, mais do que representar as forças vitais do próprio país, representa sua subordinação e servidão econômica às nações ou a um grupo de nações hegemônicas (uma referência a este elemento internacional “repressivo” das energias internas encontra-se nos artigos publicados por G. Volpé no *Corriere della Sera* de 22 e 23 de março de 1932 (GRAMSCI 2007, p. 20).

Vemos então a consolidação do Brasil enquanto potência hegemônica no âmbito da cooperação técnica em agricultura aqui abordada. Isto reforça a ideia de que o país busca (re) afirmar seu *status* de potência no cenário internacional, seja por força de seu aparato estatal ou de suas elites econômicas e financeiras. De forma que sobressaiam na “grande política” os atores que já se destacam na “pequena política” brasileira (GRAMSCI, 2007, p. 21-22).

Cabe ressaltar que o *Cotton-4+Togo* integra um conjunto maior de projetos de cooperação regidos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o das Cooperações Sul-Sul. Definidas pela ABC como uma alternativa ao modelo desigual e imperialista das relações Norte-Sul, através de um modelo mais solidário, horizontal, cooperativo, empoderador e emancipatório. Questiona-se em que condições estes “nobres” interesses dividem os esforços brasileiros com um projeto imperialista, mesmo que sob a modalidade de um imperialismo *soft*.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida

como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo.

(...)

Deve-se ainda levar em conta que estas relações internas de um Estado-Nação entrelaçam-se com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas. Uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local das combinações (GRAMSCI 2007, p. 41 e 42).

Garcia e Kato (2014, p. 164) situam o Brasil entre no contexto global das CID, demonstrando seu papel de beneficiário e como vem desenvolvendo características específicas enquanto doador, sobretudo para a África. Temos na citação a seguir um importante resgate da sujeição das políticas públicas aos interesses privados, assim como dos sinais apresentados pelas sementes imperialistas lançadas pelo Brasil à África sob nome de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ou ainda Cooperação Sul-Sul. Destacam-se as peculiares posições apresentadas pelo Brasil e pela África no início do século XXI, que permitiram semelhante associação de interesses.

E, nesse sentido, o Brasil ocupa uma posição paradoxal de um país explorador e explorado, que subordina e, ao mesmo tempo, é subordinado. Apesar de ocupar um lugar dependente na estrutura política, produtiva, tecnológica e financeira global, o país vem se diferenciado (juntamente com os demais países emergentes) dos outros países da periferia, angariando lugar cada vez mais importante na estrutura global de reprodução expandida do capital. Mas na proporção em que avança nesse processo, reproduz crescentemente, e a seu modo peculiar, uma lógica imperialista caracterizada pela consolidação de relações de dominação político-econômica com outros países e povos, que se alimenta continuamente da exploração da classe trabalhadora, dentro e para fora das suas fronteiras. Nesse contexto, a “nova África” se encaixa nas estratégias políticas e econômicas de frações da classe dominante brasileira, formada por órgãos governamentais, grandes empresas e, em alguns casos, organizações da sociedade civil que ajudam a legitimar esses mesmos processos de acumulação. Mas em que medida o novo “Brasil global” se encaixa nas estratégias políticas e econômicas da “nova África”? É do lugar singular ocupado pelo Brasil e do reconhecimento dessas particularidades que devemos buscar pistas para esses questionamentos. Como país alçado no plano global à posição de umas das principais lideranças do bloco emergente e que vem reflexões sobre A inserção do Brasil na África sendo reconhecido crescentemente pela habilidade em consolidar um modelo de desenvolvimento que combina o crescimento econômico (puxado sobretudo pela exportação de recursos naturais e pela aceleração do consumo interno) com a ampliação de políticas públicas (em especial sociais) de redistribuição de renda e combate à pobreza, o Brasil se coloca numa posição diferenciada ao negociar com esses países (GRAMSCI 2007, p. 41 e 42).

Gramsci (2007) cita entre os elementos da hierarquia de poder entre os Estados a “força econômica”, suas capacidades produtivas e financeiras, sendo que “um elemento “imponderável” é a posição “ideológica” que um país ocupa no mundo em cada momento determinado, enquanto considerado representante das forças progressistas da

história” (p.55). Para o pensador “dispor de todos os elementos que, nos limites do previsível, dão segurança de vitória significa dispor de um potencial de pressão diplomática de grande potência” (GRAMSCI, 2007, p.55). O autor conclui, afirmando que esta posição garante à potência em questão, todas as vantagens da vitória em uma guerra com a dispensa da necessidade do combate, o que reduz os custos, danos e atritos inerentes a uma guerra de grandes proporções. Sendo assim, torna-se muito interessante para as grandes potências e para os Estados que almejam tal posto, investir na construção e consolidação de uma posição de destaque na hierarquia econômica, política e moral dentro do sistema internacional.

Thompson (1979) lança luz sobre uma estratégia para a manutenção de uma hegemonia. Embora sua análise restrinja-se ao contexto inglês do século XIX, podemos utilizá-la para compreender melhor uma hegemonia como a construída entre o Brasil, os C-4 e Togo, ao afirmar que “uma hegemonia tal só pode ser mantida pelos governantes mediante um constante e direto exercício de teatro e concessão” (p. 60), contudo o historiador segue em sua análise expondo que impõe obstáculos que obstruem a percepção de determinados aspectos e permitem que se percebam outros (Thompson, 1979), de acordo com as possibilidades e demandas do *hegemon*.

## **2.2 A cooperação Brasileira com a África na Área da Agricultura.**

Faz-se importante tomar algumas linhas a fim de situar a EMBRAPA no contexto agrícola e agrário brasileiro e mundial, assim como sua importância para as CSS. “A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) é referência mundial no seu campo de atuação” (VALENTE *et al.* 2015, p. 345). Sua criação remonta ao ano de 1973, sob a proposta técnica e metodológica de gerar e difundir tecnologia para a agricultura, a fim de alcançar por meio de métodos e técnicas modernas avanços em produtividade (VALENTE *et al.* 2015, p. 345). Seguindo os elementos norteadores dos governos militares no Brasil, não havia esforços no sentido de combater a concentração de renda ou fundiária. Aos poucos, com a redemocratização, o pequeno produtor passa a conquistar presença em políticas públicas promovidas via EMBRAPA, sobretudo na gestão Lula da Silva (2003-2010) (VALENTE *et al.* 2015, p. 345). A própria EMBRAPA atingiu maior pujança.

A partir dos mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva, a preocupação com a agricultura patronal e familiar foi intensificada. De um lado, por sua importância na composição do Produto Interno Bruto (PIB) nacional; de outro, pela necessidade de produção de alimentos que pudessem garantir a segurança alimentar no Brasil. (VALENTE *et al.* 2015, p. 345)

Entendemos então como a convergência do crescimento econômico Brasileiro, da própria EMBRAPA e à reorientação geopolítica do Brasil para a Cooperação com a África resultaram num papel destacado da instituição nas CSS.

A cooperação técnica desempenhada através da Embrapa divide-se, segundo Muñoz e Carvalho (2016, p. 43) em projetos estruturantes, que contam com investimentos superiores a um milhão de dólares, duram mais de dois anos, contam com presença permanente de profissional (is) da Embrapa e podem ocorrer em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e agências internacionais; projetos pontuais apresentam orçamentos mais enxutos e menor duração; as capacitações consistem em cursos sobre agricultura tropical e há também as plataformas de inovação agropecuária.

Os projetos estruturantes são projetos de desenvolvimento executados em parceria da Embrapa com um país ou grupo de países africanos, latino-americanos ou caribenhos para o fortalecimento das suas bases tecnológicas, institucionais e de recursos humanos, necessárias ao desenvolvimento sustentável da agricultura. Esses projetos incluem componentes complementares nas áreas de validação e transferência de tecnologias, fortalecimento de instituições de pesquisa e de capacitação de profissionais. São projetos com um alto volume de recursos financeiros (superior a um milhão de dólares), com mais de dois anos de duração e, usualmente, com a presença permanente de um profissional da Embrapa no país para coordenar as atividades. (EMBRAPA, 2014d, *apud* VALENTE *et al.* 2015 p. 361)

De acordo com a definição que a Agência Brasileira de Cooperação disponibiliza em seu *site*<sup>23</sup> os projetos estruturantes de cooperação como o *Cotton-4+Togo*, recorte deste trabalho, são aqueles que visam criar e estruturar instituições para capacitar mão de obra em áreas deficientes nos países que demandam cooperação. Sendo assim, estes projetos diferenciam-se de cooperações mais pontuais por sua duração, complexidade, disponibilidade de profissionais e volume de investimentos.

Milhorance (2013, p. 7), recorrendo a Buss *et al.* (2010), aprofunda-se no conceito de cooperação estruturante, apontando para outros aspectos desta, tais como a “integração do desenvolvimento de recursos humanos ao desenvolvimentos organizacional e institucional e pela proposta de se aproveitar das capacidades endógenas e dos recursos de cada país”, segundo os autores (Buss *et al.*, 2010) isto significa um distanciamento das práticas de cunho colonial de “transferência passiva e unidirecional de conhecimentos e tecnologias”. Contudo, conforme reiterado pelo próprio ex-presidente Lula da Silva, este é um modelo em construção (MILHORANCE, 2013, p. 7).

Anunciato e Marx (2013, p. 4), em seu artigo sobre a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4, elencam alguns dos potenciais e riscos da cooperação brasileira para a África, ou mesmo vantagens e desvantagens que podem ser encontradas no caminho brasileiro rumo a uma cooperação técnica em agricultura que supra seus interesses.

por um lado, é um incentivo a cooperação internacional e ao sentimento de parceria e ganhos mútuos, já que o Brasil teria vantagens com relação aos doadores tradicionais, para ofertar cooperação em programas bem sucedidos para o desenvolvimento social e excelência nos setores de pesquisa agrícolas e energéticos, todos adaptáveis ao continente, sobretudo pela semelhança de solo e clima, e a similaridade dos problemas no desenvolvimento econômico e político. Por outro lado, como um “doador emergente”, haveria o questionamento da efetividade desta ajuda, pois não haveria critérios, como os elencados pela OCDE, para garanti-la; além disso, as condicionalidades podem promover reformas estruturais, políticas e

---

<sup>23</sup> <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>

econômicas que habilitam os países a inserirem-se na economia global e serem mais competitivos.

Temos então que as cooperações empreendidas pelo Brasil e pelos demais *emerging donors* desafiam um modelo já estabelecido pelos países do Norte e se diferenciam substancialmente, oferecendo competitividade e riscos. No que tange à falta de parâmetros ou mesmo as ameaças inerentes ao “inédito” o Brasil encontra-se já antecipado pela China, não só nos passos rumo à cooperação, mas também em aportes financeiros, de forma que não corre riscos tão imprevisíveis. Além disso, o Brasil já possui uma experiência ainda maior em CSS na América Latina, de modo que conta com um considerável *know-how* nesse setor da política externa.

**Tabela 1. América Latina – Projetos Estruturantes 2000-2014**  
**América Latina – Projeto Estruturantes**

Projetos Estruturantes				
País	Título	Área	Executores Brasileiros	Recursos da ABC (US\$)
Jamaica	Centro de Formação e Capacitação Profissional Brasil – Jamaica	Educação	SENAI	3.717.700,00
Paraguai	Centro de Formação Profissional “Brasil-Paraguai” em Hernandárias – Fase IV	Educação	SENAI	1.204.389,39
Bolívia	Centro de Formação Profissional Brasil - Bolívia	Formação Profissional	SENAI	3.758.136,00
CARICOM	Implantação da Plataforma Brasil-CARICOM de Capacitação em Agropecuária	Agricultura e segurança alimentar	EMBRAPA	5.282.118,02
Colômbia	Centro de Formação Profissional Brasil-Colômbia	Formação Profissional	SENAI	1.334.233,00
Guatemala	Centro de Formação Profissional Brasil - Guatemala	Formação Profissional	SENAI	2.760.654,17
Haiti	Modernização e Revitalização do Centro de Formação Profissional Brasil-Haiti	Formação Profissional	SENAI	11.178.977,00
Haiti	Escola Técnica de Saúde Pública	Saúde	Ministério da Saúde	10.725.116,00
Haiti	Nippes Agrícola	Agricultura	Embrapa	6.084.140,00
			Total parcial	46.045.463,58

Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>

Com base nos dados da própria ABC (2014), Rocha (2018, p. 137) aponta para o crescimento exponencial do número de projetos e atividades isoladas, partindo de 17 em 2003 para chegar a 253 em 2010, atingindo 42 países no continente. O orçamento aí implicado, de US\$ 19.844,882,00 é superior ao aportado no mesmo período para América do Sul, Central, Norte e Caribe (US\$ 14.009.188,00) e para a Europa, Ásia Oceania e Oriente Médio (US\$ 2.158.840,00).

**Tabela 2. África – Projetos Estruturantes 2000-2014**

## África – Projetos Estruturantes

Projetos Estruturantes				
País	Título	Área	Executores Brasileiros	Recursos da ABC (US\$)
Guiné-Bissau	Centro de Formação Profissional Brasil-Guiné - Bissau / Fase II – Revisão B	Educação	SENAI	2.970.681,60
Cotton-4	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)	Agricultura	EMBRAPA	4.380.351,00
Gana	Centro de Hemoterapia e Doença Falciforme Brasil-Gana	Saúde	Ministério da Saúde, UFMG e Hemominas	4.500.000,00
Moçambique	Capacitação em Produção de Medicamentos Anti-Retrovirais	Saúde	Ministério da Saúde	754.530,00
Moçambique	Implantação do Centro de Formação Profissional Brasil-Moçambique.	Educação	SENAI	3.635.092,00
Moçambique	Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique – Fase II	Desenvolvimento Urbano	Caixa Econômica Federal	1.236.006,00
Moçambique	UAB - Moçambique	Educação	MEC/CAPES	488.797,00
Moçambique	Modernização da Previdência Social de Moçambique	Seguridade Social	MPS/DATAPREV/INSS	615.475,00
São Tomé e Príncipe	Centro de Formação Profissional Brasil – São Tomé e Príncipe	Educação	SENAI	4.073.428,00
São Tomé e Príncipe	Apoio ao Programa de Luta contra a Tuberculose em São Tomé e Príncipe	Saúde	Ministério da Saúde	1.153.698,83
São Tomé e Príncipe	Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Artesanato em São Tomé e Príncipe – Fase II e III.	Desenvolvimento Social	Instituto Mazal	1.250.393,83
Senegal	Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal	Agricultura	EMBRAPA	1.889.378,00
			<b>Total</b>	<b>26.947.831,26</b>

Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>

Acesso em 15 de julho de 2017

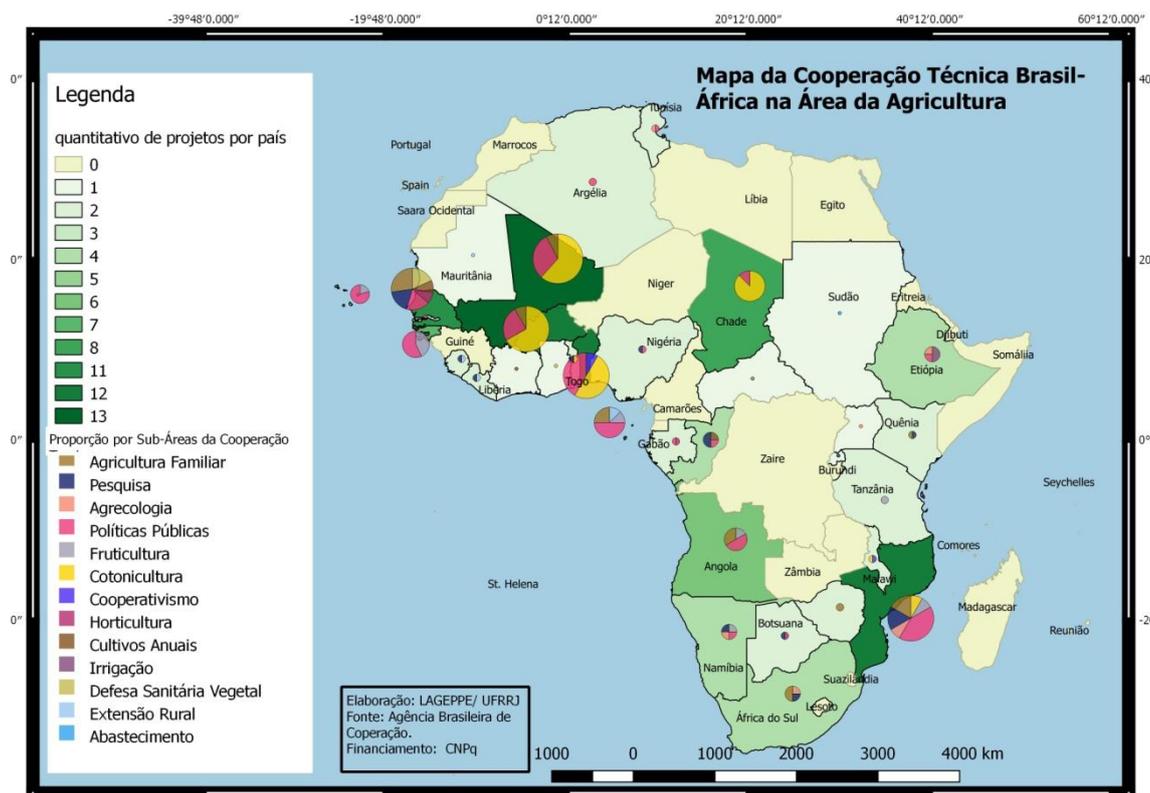
**Tabela 3. Ásia – Projetos Estruturantes 2000-2014**

## Ásia – Projeto Estruturantes

Projetos Estruturantes				
País	Título	Área	Executores Brasileiros	Recursos da ABC (US\$)
Timor-Leste	Centro de Formação Profissional Brasil - Timor-Leste	Formação Profissional	SENAI	629.327,00
<b>Total</b>				<b>629.327,00</b>

Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>  
Acesso em 15 de julho de 2017

No que diz respeito aos projetos estruturantes de cooperação entre Brasil e África, o projetos em agricultura somam US\$ 6.269.729,00, de um total de US\$ 26.947.831,26. Um total de quase 23,3%, de modo que o *Cotton-4* sozinho já totaliza quase 70% do montante destinado à agricultura<sup>24</sup>, ou pouco mais de 16% do total dos projetos estruturantes de cooperação com o continente africano. No mapa a seguir, podemos acompanhar a distribuição espacial das cooperações Brasileiras para a África:



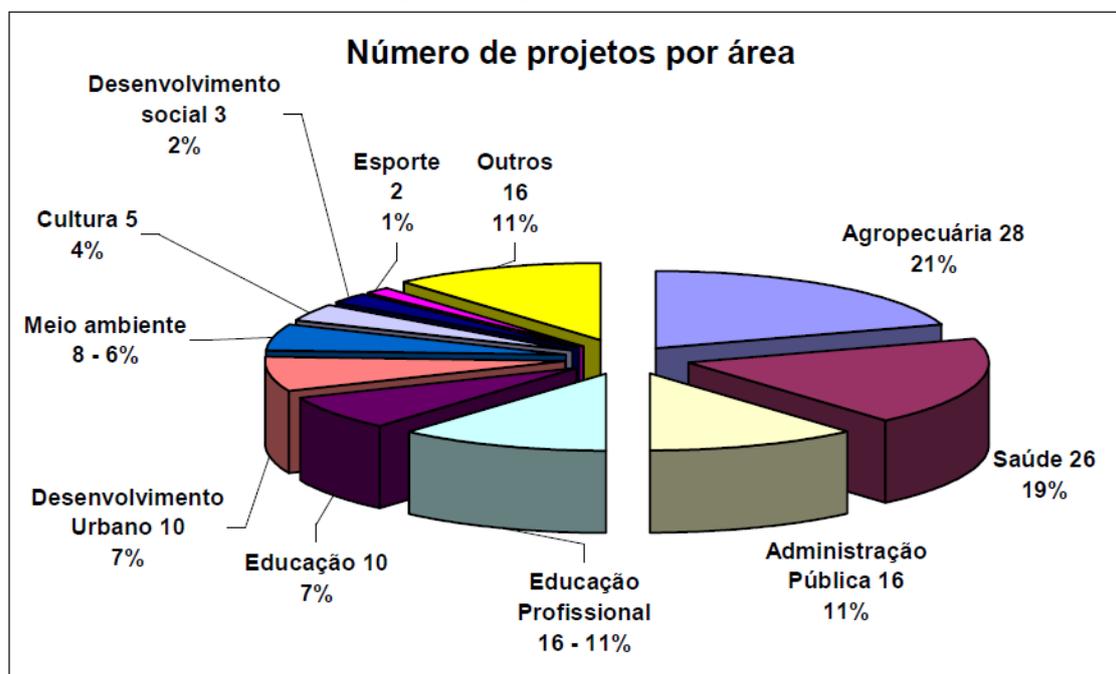
Fonte: ROCHA:2018

<sup>24</sup> De acordo com Anunciato e Marx (2013, p. XXXX) conta com outros 35 projetos capitaneados pela EMBRAPA no continente.

Note-se que a cotonicultura se destaca nos C-4 e no Togo, o que reafirma a importância do Cotton-4+Togo no âmbito dos projetos estruturantes de cooperação Sul-Sul entre Brasil e África, com destaque ainda maior entre os projetos em agricultura. Notamos que é líder em número de projetos de cooperação em agricultura no continente africano, com um total de treze projetos. Burquina Faso e Benin contam com doze e Chade com seis. Já o Togo, que passou a integrar o projeto num momento posterior aos demais, participa de apenas duas cooperações em agricultura com o Brasil. Além dos C-4, Moçambique e Senegal também apresentam expressivo número de cooperações técnicas em agricultura com o Brasil.

Dentre os projetos de cooperação Sul-Sul entre Brasil e África, destacam-se em número os de cunho agrícola, totalizando, de acordo com o gráfico abaixo 28 projetos ou 21% das cooperações.

**Gráfico 1. Número de projetos por área**



Fonte: BERNDT, 2009

De acordo com o Relatório de Atividades de 2017 da Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2017, p. 39) as principais demandas vindas da África, Ásia e Oceania para Cooperação Técnica Sul-Sul são para os setores de agricultura, pecuária, saúde, educação e formação profissional. De modo que, no que tange a agricultura, entre as maiores preocupações dos beneficiários da cooperação está o incremento da segurança alimentar, assim como auxílio aos pequenos produtores e à agroindústria, destacando-se gêneros como o algodão, a cana-de-açúcar e o eucalipto que já contam com uma sólida e ampla produtividade no Brasil. Assuntos como conservação dos solos, “exploração sustentável de florestas” e cooperativismo permeiam as demandas apresentadas às instituições brasileiras.

O Documento da ABC (2017, p. 40) enfatiza os avanços apoio brasileiro à cotonicultura africana como a principal frente da cooperação brasileira com a África e aponta sua origem para o contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos no

âmbito da Organização Mundial do Comércio, de modo que os recursos indenizatórios conseguidos pelo Brasil integram os investimentos no *Cotton-4+Togo*.

Cabe ressaltar que, embora seja o de maior aporte financeiro, o *Cotton-4+Togo* não é o único projeto de cooperação Sul-Sul com África em cotonicultura, havendo também o *Cotton-Victoria* (Burundi, Quênia e Tanzânia) e o Curso de aperfeiçoamento de técnicos africanos (Benin, Burquina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Côte d'Ivoire, Malawi, Mali, Quênia, Senegal, Tanzânia, Togo, Zimbábue). Assim sendo, ainda de acordo com a ABC (2017. P.40), são quinze os países africanos beneficiários da cooperação técnica com o Brasil no setor algodoeiro, de acordo com a tabela abaixo.

**Tabela 4. Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro por meio da Cooperação Sul-Sul**

País	Subprojeto	Título do subprojeto
Projetos de coordenação	BRA/12/002 -S004	Coordenação de CTPD
	BRA/12/002 -S001	Apoio a Coordenação de Projetos e Atividades de Cooperação Técnica na Área de Algodão
Regional – África (Benim, Burundi, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Moçambique, Burquina Faso, Chade Malawi, Mali, Quênia, Senegal, Tanzânia, Togo, Zimbábue)	BRA/12/002 -S003	Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro nas Bacias do Baixo Shire e Zambeze: <b>Cotton Shire Zambeze</b>
	BRA/12/002 -S005	Fortalecimento Tecnológico e Difusão de Boas Práticas Agrícolas para o Algodão em Países do Cotton-4 e no Togo: <b>Cotton-4+Togo</b>
	BRA/12/002 -S006	Projeto Regional para o Aperfeiçoamento de Técnicos Africanos em Cotonicultura
	BRA/12/002 -S007	Projeto Regional de Fortalecimento do Setor Algodoeiro na Bacia do Lago Victoria: <b>Projeto Cotton-Victoria</b>

ABC, 2017. Relatório de Atividades 2017

É importante traçar um breve histórico da consolidação do Brasil enquanto potência agrícola que se torna um parceiro elegível para Cooperções Técnicas. De acordo com Milhorange (2013, p. 10), baseada em Teixeira (2005), é a partir da década de 1950 que ganha força a modernização da agricultura brasileira, sendo essenciais no processo a importação de insumos mais avançados, o crédito rural e os incentivos fiscais. Há ainda o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a criação da Embrapa, como elementos-chave no processo de desenvolvimento de tecnologias próprias para as diversas condições edáficas, climáticas e ecológicas do país (MILHORANCE, 2013, p.10)

Milhorange (2013, p. 10) apoia-se em autores como Delgado (2010), Sabourin (2007) e Schneider (2003) para reforçar algo que tal modernização não só não contribuiu para estabelecer melhores relações de trabalho e com o meio ambiente como as agravaram. Aponta-se então para a coexistência no Brasil de “duas agriculturas”, a moderna patronal e a de subsistência camponesa. De modo que, mesmo com o incremento de políticas públicas para o pequeno agricultor durante o governo Lula da Silva, não se alterou o *status* da agricultura empresarial no Brasil enquanto grande privilegiada e definidora de agendas governamentais (DELGADO, 2010 e MACHADO, 2009 *apud* MILHORANCE 2013). A autora, contudo, elenca uma série de medidas implementadas durante o governo Lula da Silva:

Nesse contexto, o governo Lula buscou aplicar uma estratégia de coexistência pacífica entre os dois modelos agrícolas (Christoffoli 2007). Uma mudança significativa no Pronaf ocorre com a implementação do Programa Mais Alimentos (PMA), que surge com o objetivo de apoiar as grandes cooperativas bem como a empresas agrícolas familiares. Outros programas também contribuem para a integração das ações públicas, almejando-se a intersetorialidade, como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). O PAA é coordenado por um grupo composto de diferentes ministérios e combina mecanismos de apoio à produção e à comercialização, aplicando preços de referência diferenciados para a agricultura familiar. Ele foca simultaneamente múltiplas dimensões da cadeia agroalimentar. Por fim, a criação em 2003 do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) garante maior visibilidade aos conflitos em torno das distintas demandas da agricultura familiar e da agroindústria de exportação (MILHORANCE, 2013, p. 11).

Em Milhorange, (2013), encontramos um importante relato de como programas de distribuição de alimentos podem assegurar a viabilidade da produção do pequeno agricultor através da estabilização da demanda a níveis que garantem a sustentabilidade para os mesmos através de uma rede estabelecida de compras governamentais. Os autores (Delgado e Machado) afirmam ainda que o Brasil conseguiu estabelecer complementaridade entre o setor agroexportador de relevância global e a agricultura familiar que corresponde a 70% do consumo interno de alimentos.

O aumento da produção agrícola nos últimos anos foi considerado grande, tendo em vista o baixo aporte de subsídios (*The Economist*, 2010). Além disso, os bons resultados no que diz respeito à segurança alimentar atingiu, cinco anos antes da data limite, a meta estabelecida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, de acordo com dados do IPEA (2010) obtidos através de Milhorange (2013, p. 10-11). A pesquisadora segue elencando o papel da Embrapa que, apesar das questões ambientais e ecológicas associadas, logrou a expansão da fronteira agrícola no Brasil e aumentar a produtividade onde já se produzia graças ao desenvolvimento de tecnologias e adaptações de técnicas (MILHORANCE, 2013, p. 11).

O papel “modelo que deu certo” assumido pelo Brasil e referendado por entidades como o Banco Mundial e a FAO Brasil, de acordo com Garcia *et al.* (2012, p. 16) combina crescimento econômico e inclusão social, ambos almejados pelos países africanos elegíveis para cooperações brasileiras. O *status* de potência emergente de certa forma aproxima o Brasil das dificuldades africanas e naturaliza a ideia de transferência direta de soluções desenvolvidas e aplicadas em solo brasileiro, independente das especificidades de contexto e de demanda. “Isso se deu com programas de transferência de renda, como o ‘Bolsa Família’ (GIUGALE, 2012), com o Programa Aquisição de Alimentos, com o Mais Alimentos em com o desenho de uma política para a segurança alimentar e nutricional no âmbito dos países e da CPLP” (GIUGALE, 2012)

De acordo com Muñoz e Carvalho (2016, p. 33-34), devido ao reconhecimento internacional do relativo êxito alcançado por programas como o Bolsa Família e o Fome Zero o Brasil tornou-se referência em alimentação, o que abre a possibilidade de “transferência” dessas experiências. O Brasil conclui mais um importante passo na consolidação de sua imagem de parceiro desejável para cooperações técnicas em agricultura no âmbito das CSS com a nomeação de José Graciano para a direção da FAO em 2011 (FAO, 2011).

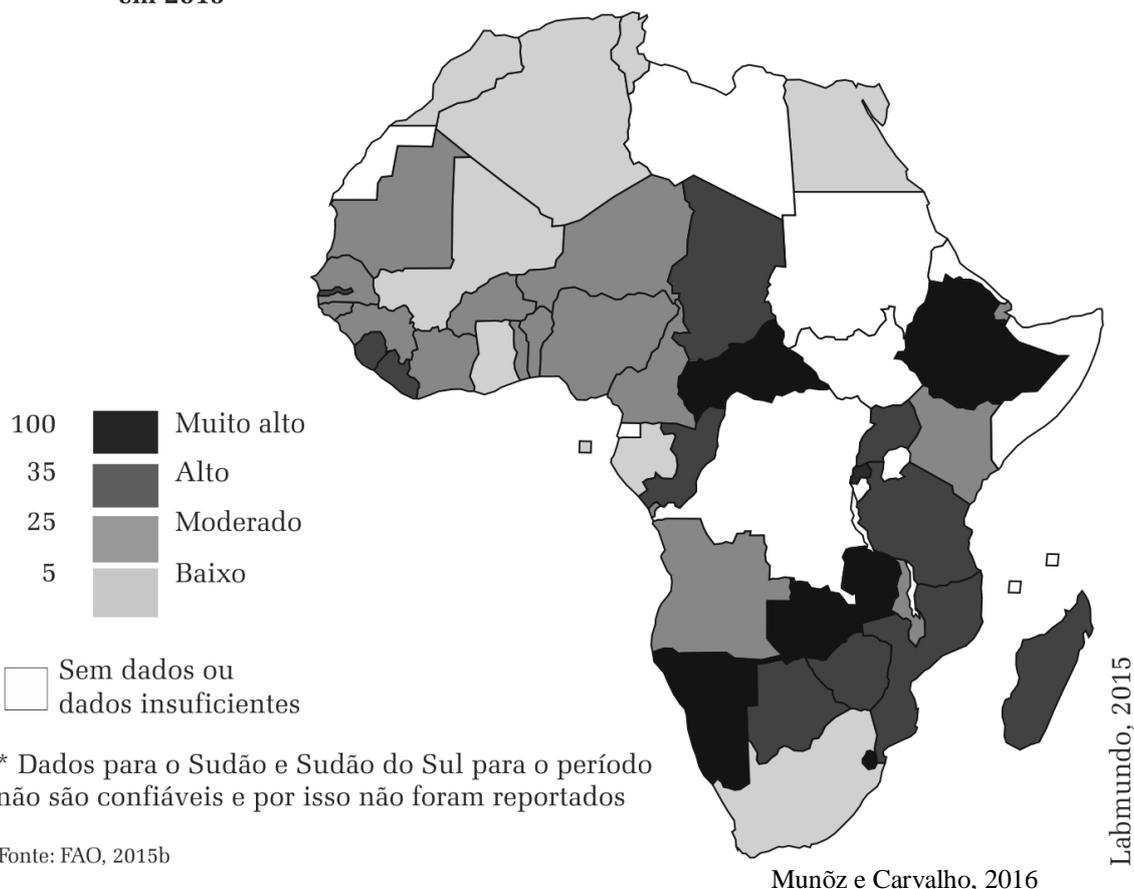
Há, contudo, que se questionar, através destes projetos financiados pelo BNDES para a África o Brasil não estaria exportando, o que, de acordo com Garcia et al (2012, p. 6) seria um ‘modelo de desenvolvimento’. De acordo com tal modelo, o Brasil poderia estar reproduzindo na África “o próprio modelo brasileiro, baseado em grandes obras de infraestrutura e produção de commodities minerais e agrícolas para exportação, tendo no Estado seu principal agente fomentador” (GARCIA et al, 2012, p. 6).

Todo este prestígio alcançado pelo Brasil é utilizado como um importante dinamizador para o agronegócio por duas razões. A primeira é o reconhecimento do potencial brasileiro em cumprir demandas sociais através de seu *know-how*, o que abre portas, não só para a Embrapa, mas para o capital privado agrário atuar, de acordo com interesses nem sempre claros, no Sul econômico global sob o discurso de Cooperação para o Desenvolvimento. Em Muñoz e Carvalho (2016, p. 33-34) temos a segunda razão, a alimentação deixa de ser apenas um direito “básico que deve ser garantido e protegido” e se converte em “uma mercadoria que pode ser trocada com alto lucro no mercado de *commodities*”.

O continente africano apresenta alguns padrões que o “empurram” em direção a uma parceria com um país como o Brasil, que além de emergente, portador de um discurso de dispensa de condicionalidades e experiência de recipiendário em CID tornou-se referência em aumento de produtividade agrícola e combate à fome. A saber, na maior parte dos países africanos a produção agrícola é a principal fonte de receita e, ao mesmo tempo, necessita-se importar alimentos (MILHORANCE, 2013, p. 12). Constam entre as razões para este quadro, além produção socioeconômica do espaço africano ao longo da história limitações quanto à precária qualificação da mão de obra e difícil acesso a água e solos férteis em muitos países, é o que Milhorange (2013, p. 12) apurou de dados colhidos de BM/IPEA (2011) e UA/NEPAD (2009a).

Vemos no mapa abaixo, cartografada, a urgência da questão alimentar no continente africano, observa-se que a situação nos C-4 e em Togo é preocupante. Em Mali, a desnutrição apresenta-se em baixo percentual; Benin, Togo e Burquina Faso apresentam moderados percentuais de desnutrição; já no Chade o percentual é alto.

**Mapa 1 – A desnutrição na África. Porcentagem de pessoas em situação de subnutrição, em 2015**



Além disso, devemos acrescentar que, de acordo com FAN (2009, *apud* GOES *et al.* 2010, p. 29), pressões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, assim como o reduzido interesse das agências doadoras tradicionais, levaram cerca de 50% dos países africanos a reduzir seus investimentos na agricultura familiar, o que faz agravar a insegurança alimentar e a pobreza no continente africano. Há, contudo, o caso do Malawi que demonstra a importância da economia familiar para o desenvolvimento humano, social e econômico na África.

Os governos que priorizaram a agricultura nas políticas nacionais de desenvolvimento obtiveram maiores respaldos políticos internos, como o caso do Malawi desde 2005. Eleito em 2004, o presidente Bingu Wa Mutharika criou um programa de apoio aos agricultores de baixa renda, subsidiando a compra de adubos, fertilizantes e sementes em grande escala. O presidente e ministro da Agricultura Mutharika priorizou o setor, apesar da oposição inicial de grupos políticos internos e da comunidade internacional de doadores. O Malawi, em grande parte, graças a esta política, não vivenciou as manifestações ligadas à alta dos preços de alimentos de 2007-2008; pelo contrário, a crise beneficiou as exportações de milho do país (ANTIL e TOUATI 2009, *apud* GOES *et al.* 2010, p. 30).

De acordo com Hirst *et al.* (2010), além de instituições já citadas como participantes da cooperação com os C-4 e Togo, constam nas cooperações técnicas afro-brasileiras em agricultura o Mapa, o MDA, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o Consea e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), formando um complexo “arcabouço institucional”, nas palavras de Milhorange (2013, p. 12).

Além de projetos estruturantes, como o *Cotton-4 +Togo* e o Pro-Savana, cooperações trilaterais envolvendo Brasil, países africanos e potências como França, Japão e Estados Unidos merecem atenção por demonstrar o papel brasileiro de articulador de cooperações complexas (ABC, 2018). Há ainda projetos de menor arrojo e robustez de formação de quadros técnicos na África que complementam o quadro de cooperação em agricultura. Programas de organismos internacionais como o Programa de Aquisição de Alimentos África (PAA África) implementado em conjunto pela FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) mostram que o Brasil não é o único ator no sistema internacional interessado na questão agrícola e alimentar africana, ainda que, entre as fontes de recurso para estes fins na África constem linhas de crédito do BNDES (MILHORANCE, 2013, p. 15).

O aspecto da similaridade das condições naturais para agricultura tem importância no discurso que media a aproximação da África com fins de cooperação. Um exemplo é a frequente comparação dos solos, clima e vegetação do cerrado brasileiro com a savana africana. Contudo, conforme apontado por Goes *et al.* “a extensão territorial do Brasil permite economias de escala que nem sempre podem ser reproduzidas no contexto da maioria dos países” (2010, p. 31). Desta forma a saída brasileira foi acatar a sugestão de cooperar por meio dos organismos sub-regionais africanos. Assim se pode estar mais afinado com as demandas e condições específicas de cada região.

Nesse sentido, o Brasil tem ampliado sua atuação mediante assinatura de acordos de cooperação na área de biocombustíveis com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (Uemoa) e com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), os quais visam oferecer capacitação em escala sub-regional aos países membros destes organismos (Goes et al. 2010, p.31).

De acordo com Goes *et al.* (2010, p. 28), por ocasião da XIII Cúpula da União Africana, sediada em Sirte, Líbia, no ano de 2009, o então presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, convidado de honra, no evento que tinha por tema o desenvolvimento agrícola comprometeu-se a contribuir na promoção de uma “revolução agrícola” na África e propôs-se a apresentar o portfólio de programas e políticas públicas na área para os ministros da Agricultura africanos.

Um importante desafio discursivo, a ser observado com mais cuidado no próximo capítulo, diz respeito às similaridades históricas, culturais e agro-climáticas entre Brasil e África. Tais similaridades favorecem uma criação conjunta e horizontal de saídas, o que seria inviável sem o *know-how* e o potencial de investimentos brasileiro? Ou seriam uma justificativa para uma transferência da tecnologia e do modelo agroindustrial brasileiro tal qual um pacote fechado? Adiantamos, contudo, que

A África precisa, de fato, de uma *revolução verde*, como afirmou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esta, no entanto, não deve repetir os erros de suas antecessoras em diversos lugares do mundo. As estruturas da propriedade fundiária em grande parte do continente

africano respondem, na prática, a um conjunto de leis formais do Estado moderno e a tradições não formais, porém fortemente enraizadas, que têm influências determinantes nas concepções locais de desenvolvimento rural (GOES *et al.* 2010, p. 32).

Concluimos esta seção reafirmando que uma nova revolução verde, mesmo que empreendida dentro de uma cooperação Sul-Sul pode ser tão ou mais contraditória que a empreendida na década 1950. A geração e manutenção da dependência externa, a ignorância do pensamento e da contribuição local, a não atenção para a raiz dos problemas agrários locais já surtiram efeitos tais como o incremento das desigualdades e tensões no campo, o aumento da fome e da concentração fundiária na própria América Latina.

### 2.3 Cotton 4+ Togo como Projeto Estruturante: Territorialização

A esta altura, torna-se oportuno elencar novamente as instituições envolvidas na cooperação técnica em agricultura entre o Brasil, os C-4 e Togo. São eles, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) vinculada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) do lado brasileiro. Do lado africano conta-se com instituições públicas de pesquisa, são elas L'Institut d'Economie Rurale (IER, Mali), L'Institut pour l'Environnement et Rechercher Agricoles (INERA, Burquina Faso), L'Institut Tchadien de Recherche Agronomique pour le Developpement (ITRAD, Chade) e Institut Nacional des Recherches Agricoles du Benin (INRAB, Benin) (ABC 2014, p. 17). O PNUD também entra neste projeto estruturante de cooperação com aportes financeiros (ABC 2017, p. 39).

Cabe ainda ressaltar, de acordo com Anunciato e Marx (2013, p. 94-95) que o algodão é para Benin, Burquina Faso, Chade e Mali uma *commodity* essencial para a economia, de modo que a cooperação técnica no que tange ao aumento da produtividade, ao melhoramento do produto para valorização comercial e à dinamização da cadeia de produção são altamente desejáveis.

As autoras Anunciato e Marx reforçam a importância da criação do Instituto Brasileiro do Algodão (IBA), associação civil sem fins lucrativos cuja finalidade é receber, gerir e aplicar os recursos oriundos da solução favorável ao Brasil, no ano 2010 como fruto da vitória brasileira na decisão do contencioso do Brasil e EUA acerca de subsídios ao algodão (DS 267). Esta potencializa as cooperações brasileiras no setor do algodão, de modo que Togo já integra o projeto que passou a chamar-se Cotton-4+Togo e que o IBA, a partir de 2012, analisava a sua expansão para Tanzânia, Quênia, Uganda, Burundi.

Anunciato e Marx (2013, 96) trazem importantes informações sobre o memorando resultante do referido contencioso. Nele o Brasil contestou subsídios ilegais aportados pelos EUA em seu setor algodoeiro, ficaram oficializadas ações de assistência técnica e capacitação em cotonicultura então autorizadas a serem financiadas pelo IBA. Os destinatários elegíveis para tais cooperações foram países da África Subsaariana, os membros ou associados do Mercosul, o Haiti, e outros países em desenvolvimento a serem acordados pelas partes (seção IV, 1). No mesmo 2010, os primeiros contatos entre o IBA e a ABC/MRE visaram viabilizar somente projetos no setor algodoeiro na África, no caso o Cotton-4.

De acordo com Amanor e Loada (2013 e 2012, *apud* ANUNCIATO e MARX, 2013, p. 92) reformas políticas, econômicas e estruturais assim como gradual reforma do na cadeia de produção e comercialização do algodão de Burquina Faso, tornaram o setor no país mais competitivo; o que não aconteceu no Mali onde não ocorreu reforma. Em Benin “houve a liberalização total do mercado” (*AMANOR e LOADA apud ANUNCIATO e MARX, 2013, p. 92*).

As autoras trazem ainda dados importantes acerca da importância da cotonicultura para os C-4 e da importância da cooperação brasileira para o setor.

A produção de algodão nos países do Cotton-4 representa de 5 a 10% do Produto Interno Bruto, 30% do total de ganhos com exportação e mais de 60% dos ganhos com exportação de produtos agrícolas. Por terem condições de solo e clima das zonas cotonícolas semelhantes, seus desafios para aumentar a produção e a qualidade do algodão, assim como da competitividade da cadeia produtiva, basearam a

construção do projeto. As instituições executoras dos países recipiendários já realizavam pesquisas agronômicas para a cultura do algodão, porém com poucos pesquisadores, por isso o interesse na cooperação com a Embrapa nas ações de capacitação e troca de germoplasma. (ANUNCIATO; MARX, 2013, p. 10)

Salientamos ainda que a EMBRAPA, responsável técnica do lado brasileiro da cooperação reúne as atribuições de elaborar, coordenar e planejar ações a serem realizadas (ANUNCIATO; MARX, 2013).

Iniciamos as reflexões acerca das dimensões territoriais da participação brasileira no Cotton-4+Togo a partir de algumas passagens d'A Produção Capitalista do Espaço de David Harvey (2005). O geógrafo recorre a Hegel (1967) para começar sua discussão sobre o que chama de ajuste espacial, afirmando que

[...] a sociedade civil, assevera ele, move-se por sua “dialética interna”, “impelindo-se para além dos seus limites e buscando mercados – portanto, meios necessários de subsistência – em outros países, deficientes nos bens que superproduziu e/ou atrasados no setor industrial (...) A superprodução e o subconsumo, provocados por desequilíbrios na distribuição da renda, também solapam a coerência interna do desempenho industrial. A sociedade civil é forçada a buscar uma transformação externa por meio da expansão geográfica, pois sua “dialética interna” cria contradições não admitindo soluções internas”. (p. 98-99)

Garcia e Kato (2016, p. 70-71) atualizam o conceito de Harvey e o trazem para a discussão das cooperações do Brasil para a África, alegando que países centrais e semiperiféricos (como o Brasil) beneficiam-se da criação de novas e eficientes praças para a acumulação e reprodução do capital. Isto porque, segundo as autoras (Garcia e Kato) cria-se a demanda perene de novos investimentos, de modo que surge um novo destino para os excedentes. Cresce também a necessidade de bens de consumo e de capital fixo, como obras infraestruturais no setor de transportes e energia. “Isso coloca em marcha diferentes formas de acumulação mediante desapossamento, resultando em um desenvolvimento desigual ao longo da história geográfica do capitalismo” (Garcia e Kato, 2016, p. 70-71). O próprio processo de internacionalização do Estado, através de políticas públicas que privilegiam interesses privados pode ser analisado pelo viés do ajuste espacial de Harvey:

As políticas públicas que apoiam a expansão internacional de empresas brasileiras, incluindo a internacionalização de instituições e agências da burocracia estatal, podem ser compreendidas no marco mais amplo da “internacionalização do Estado”. De acordo com Robert W. Cox (1987), o Estado se torna um ator econômico que joga um papel direto na acumulação de capital, com créditos e subsídios, por exemplo. Ele faz a mediação entre o mercado mundial e grupos domésticos, adequando as burocracias estatais às pressões do mercado mundial e dando mais poder e autonomia a instâncias como bancos centrais, agências de comércio exterior, agências de privatização etc. A internacionalização do Estado acompanha a internacionalização da produção. (GARCIA e KATO, 2016, p. 74)

Cabe, entretanto ressaltar que o continente africano apresenta atrativos para parcerias que não podem passar despercebidos por quem prioriza suas dificuldades. A economia africana cresce numa média de 5% ao ano, contrariando o padrão global de contração econômica. Além disso, há elevada disponibilidade de terras agricultáveis (e outros recursos naturais como petróleo, diamantes, urânio etc.) e crescentes

investimentos produtivos estrangeiros (MUÑOZ; CARVALHO 2016, p. 38). A África está de convertendo numa importante fronteira de expansão do capital.

Notamos aí a opção brasileira por um ajuste externo para solucionar as contradições de seu desenvolvimento técnico e econômico, assim como o interesse econômico brasileiro presente na expansão territorial de seu potencial econômico e técnico, sobretudo em países caracterizados por um notório atraso tecnológico na produção agrícola comercial se comparados ao próprio Brasil dentro da lógica do capitalismo globalizado.

A cooperação técnica entre Brasil e África, no que tange o *Cotton-4+Togo*, divide opiniões, não sendo vista apenas como parte de uma estratégia de emancipação do Sul. Questiona-se até onde a ascensão dos países emergentes pode modificar e conduzir o sistema internacional. Chega-se a cogitar um "novo Bandung" que, ao invés das bases políticas, defenderia a emancipação do Sul através das bases econômicas, mais poderosas (ARRIGHI 2008, p. 388).

A referida política de cooperação também é vista por pensadores como uma estratégia imperialista brasileira, ainda que um imperialismo *soft*, visto que as contradições e lutas de classe inerentes ao capitalismo encontram-se mais profundas que nunca (GARCIA E FONTES 2014, p. 1)<sup>25</sup>. Por mais que os principais envolvidos sejam órgãos estatais, considera-se a possibilidade da abertura das fronteiras dos países africanos também ao grande capital privado brasileiro, como já ocorre com grandes empreiteiras, mineradoras etc. em outros projetos de cooperação entre Brasil e África. Desta forma, vemos na citação que Harvey faz de Marx, uma valiosa contribuição para a compreensão da possibilidade de estratégia imperialista do Brasil em solo africano. Segundo Marx, “nas colônias, a burguesia foi forçada a reconhecer o que procurava esconder em seu país natal: o trabalho assalariado se baseia na separação forçosa do trabalhador do controle dos meios de produção” (MARX 1967: cap. 32 *apud* HARVEY 2005, p. 111).

Cumprir incluir na discussão a observação de Bayart (2011, p. 54), que afirma que há cada vez maior presença de atores privados estrangeiros em solo africano cuja única finalidade é o lucro e que tem se tornados valiosos parceiros das elites locais nos projetos destas de projetar seu potencial econômico e político sobre territórios de atuação cada vez mais vastos. Temos aqui um alerta para a possibilidade de distorção das CSS em benefício do grande capital e em detrimento das críticas feitas às tradicionais CNSs.

Harvey (2005) alerta para o duplo resultado do ajuste espacial imperialista ao afirmar que “essas novas regiões são os lugares onde os excessos de capitais superacumulados podem mais facilmente ser absorvidos, criando novos mercados e novas oportunidades para investimentos rentáveis” (p. 116), mas que as novas forças produtivas nessas novas regiões tornam-se uma “ameaça competitiva para o país iniciante” (Harvey, 2005, p. 116).

Garcia e Kato (2016) também vão à obra do geógrafo David Harvey (2005; 2007) para elaborar sua a discussão conceitual, revelando que os vistos deslocamentos de investimentos não fazem parte de um mecanismo inédito:

Para Harvey, a sobreacumulação em um dado sistema territorial gera excedente de capital, que precisa ser deslocado numa nova ordenação espaçotemporal. Assim, investimentos externos diretos financiados por crédito são deslocamentos espaçotemporais que respondem, de forma ampla e sempre temporariamente, ao problema de absorção do capital excedente. A

---

<sup>25</sup> For others, tensions and contradictions are deepening more than ever, with inescapable consequences for class struggles.

temporalidade (por exemplo, o financiamento estatal através de um sistema de crédito) envolve investimento de capital de longo prazo (por exemplo, infraestrutura) com deslocamento espacial, o que implica uma expansão geográfica, com a abertura de novos mercados, exportação de capital e de *commodities*. Para os países centrais e semiperiféricos (como o Brasil), a criação de novos e dinâmicos centros de acumulação nesses territórios traz benefícios na medida em que cria a necessidade de realização permanente de novos investimentos (e, portanto, de transferência de novos excedentes). Tais investimentos também geram novas demandas por bens e construção de capital fixo (como ferrovias, represas e outras obras de infraestrutura). Isso coloca em marcha diferentes formas de acumulação mediante desapossamento, resultando em um desenvolvimento desigual ao longo da história geográfica do capitalismo. (p. 70-71)

Em seu capítulo sobre a Geopolítica do Capitalismo, Harvey (2005) aprofunda sua análise da expansão do capital:

Em primeiro lugar, a acumulação e a expansão, além da necessidade de produzir e absorver excedentes de força de trabalho e capital, produzem pressões em uma região, que extravasam para o exterior (por exemplo, a exportação de capital), ou atraem para o interior (por exemplo, a imigração). Em segundo lugar, as revoluções tecnológicas, que liberam tanto a produção como o consumo dos limites espaciais, além do aumento da capacidade de superar barreiras espaciais e anular o espaço pelo tempo, tornam os limites de uma região muito porosos e instáveis. A especialização territorial e as conexões inter-regionais se desenvolvem com crescente facilidade em relação à integração espacial. Em terceiro lugar, a luta de classes em um território talvez force os capitalistas ou os trabalhadores a buscarem outros lugares com condições mais favoráveis para suas respectivas sobrevivências. Em quarto lugar, as revoluções nas formas capitalistas de organização (a ascensão do capital financeiro, das empresas multinacionais, das filiais de manufatura etc.) permitem maior controle sobre espaços cada vez maiores por capitalistas associados. (p. 145)

Através de projetos de cooperação, vemos, de fato, uma integração econômica, política e técnica inter-regional entre Brasil e África sem precedentes, criando-se conexões e caminhos múltiplos entre ambos. Vê-se também a expansão do potencial, ou mesmo das possibilidades, do capital brasileiro, estatal e privado sobre o continente africano.

Entrando agora em problematizações ligadas mais diretamente ao conceito de território, temos que território “é fundamentalmente, um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA 1995, p.78 *apud* SOUZA, 2016, p. 78). Contudo o referido autor já aponta esta definição apenas como uma “primeira aproximação” e, mais adiante, aprofunda sua análise, afirmando que “O poder só se exerce *com referência a um território e, muito frequentemente, por meio de um território*” (p. 87 grifos do autor), de modo que os limites espaciais de qualquer influência ou poder explícito sejam, de alguma forma, perceptíveis (SOUZA 1995, p.78 *apud* SOUZA, 2016, p. 87). Para Souza (1995, p.78 *apud* SOUZA, 2016, p. 87).) isto se dá mesmo quando o poder é exercido a longas distâncias, como poderia ser, em nossa análise, o caso do *Cotton-4+Togo*. Assim se percebe uma relação indissociável entre território e poder de modo que a relação de poder que se constrói entre Brasil, os C4 e Togo possui necessariamente um referencial territorial.

Já para Raffestin (1993) “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível” (p. 143). Segue-se que, na apropriação concreta ou abstrata, o ator torna

o espaço em território (p. 143). Mais adiante, Raffestin (1993) complementa, dizendo que o território “é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência revela relações marcadas pelo poder” (p. 144).

Haesbaert (2016) empreende uma densa reflexão acerca do conceito território, iniciando com distinção entre três acepções do termo:

-política (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado.

-cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.

-econômica (muitas vezes economicista): menos difundida enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, por exemplo, produto da divisão “territorial” do trabalho. (HAESBAERT 1995 e 1997; HAESBAERT e LIMONAD 1999 *apud* HAESBAERT, 2016, p. 40)

A partir destas referências, entendemos que um projeto de cooperação técnica cujo ator sintagmático de maior vulto econômico, técnico e político é o Brasil enquanto Estado, se estabelece um território definido e efetivo. No caso do *Cotton-4+Togo*, um território equivalente à soma dos territórios de Benin, Burkina Faso, Chade, Mali e Togo.

Nos projetos de cooperação entre Brasil e África, as três podem ser notadas com maior ou menor profundidade. No viés político nota-se que o Brasil semeia as bases de um poder persuasivo junto a seus diversos parceiros africanos, a fim de buscar apoio em suas empreitadas internacionais. Já os laços históricos, étnicos e culturais que unem Brasil e África datam de séculos atrás baseados em formações socioespaciais análogas e no tráfico de mão de obra escravizada. Uma parceria técnica, como o *Cotton-4+Togo* implica um viés econômico proeminente, visando apropriação de recursos, mão de obra, desenvolvimento técnico etc.

Recorrendo a Raffestin (1993), Haesbaert (2016) acrescenta que “O território é um trunfo particular, recurso e entrave, continente e conteúdo, tudo ao mesmo tempo. O território é o espaço por excelência, o campo de ação dos trunfos” (RAFFESTIN, 1993, p. 59-60), demonstra-se aí a complexidade das relações mediadas pelo território. Já a territorialidade, de acordo com o que o geógrafo extraiu de Sack (1986) consiste no conjunto das estratégias que visam “atingir/afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, pela delimitação e afirmação do controle sobre uma área geográfica” (SACK, 1986, p.6 *apud* HAESBAERT, 2016, p. 86-7).

É importante ressaltar que a territorialidade exercida pelo Brasil na África difere consideravelmente do colonialismo dos séculos XV e XVI ou ainda do Imperialismo do século XIX de modo que, de acordo com Haesbaert (2016, p. 97), a lógica imperialista implicava dominar áreas, dominando os “territórios-zona”. Já a territorialidade atual confere maior importância ao controle sobre “fluxos, redes, conexões” (HAESBAERT, 2016, p.97).

Pensando no caso do *Cotton-4+Togo*, surge o questionamento sobre como os cinco países em questão comporiam um território visado por um projeto de cooperação técnica em agricultura. Haesbaert (2016, p. 88) nos auxilia com o exemplo americano do “Cinturão do Milho” caracterizado enquanto território apenas a partir do momento em que o governo o torna uma “região programa de investimentos”. “Neste caso as

fronteiras da região estão afetando o acesso aos recursos e ao poder. Elas estão moldando o comportamento e assim o lugar se torna território” (SACK, 1986, p. 19 *apud* HAESBAERT, 2016, p. 88)

Cabe pensar sobre o significado que a territorialização do potencial político, técnico e econômico brasileiro adquirem aqui e lá e ainda para as diferentes classes sociais de cada lado e para os interesses estatais também. Haesbaert (2016, p. 59) vai a Santos (2000, p. 12-13) para afirmar que “para os atores hegemônicos o território usado é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares” e para os “atores hegemonzados” trata-se de um abrigo, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares”.

Ainda tratando das assimetrias e dos interesses que movem projetos de cooperação como o *Cotton-4+Togo*, Maria Laura Silveira (2013, p. 47) nos alerta para a possibilidade de divergências de interesses dentro de projetos que envolvem parceiros tão diferentes, de modo que, apesar das divergências nos objetivos e intencionalidades há uma profunda interdependência. Silveira (2013, p. 47) recorre a Santos (1996) para resgatar o conceito de acontecer solidário, segundo o qual “a realização compulsória de tarefas comuns mesmo que o projeto não seja comum”.

Notemos agora a importância dos avanços técnicos como possibilitadores de cooperações pretensiosas como o *Cotton-4+Togo* e, ainda, o caráter imperialista e homogeneizador deles. Cabe ressaltar que esta homogeneidade almejada pelos promotores da difusão dos avanços técnicos visa, sobretudo, eliminar as barreiras para a reprodução e absorção do capital, de modo que a redução das desigualdades econômicas e técnicas ocorre com a menor intensidade necessária ao objetivo principal.

De acordo com Silveira (2013, p. 47) “a primeira tendência do período da globalização é a possibilidade histórica de produzir em todos os pontos do planeta e de criar um produto global a partir de um único sistema técnico”. A autora segue (2013, p. 47) afirmando que atualmente, a “convergência da informática, da eletrônica e da cibernética” permitiu que as técnicas alcançassem todos os lugares, de modo a nos levar a pensar num sistema técnico com a “pretensão de ser único” e que cria “solidariedades internas” e se expande através das redes.

Poderíamos pensar que uma simples transferência de um pacote técnico de cotonicultura brasileiro corroboraria a ideia de uma colonização técnica do Brasil sobre os *C-4* e Togo, de acordo com o modelo de globalização vigente. Para evitar precipitações, cabe-nos utilizar o próximo capítulo deste trabalho para analisar os discursos e interpretações dos atores envolvidos, sejam doadores ou beneficiários dentro desta CID.

Silveira (2013, p. 49) recorre a Santos (2000) em sua denúncia do caráter predatório do capital que promove a globalização da produção, afirmando que, uma vez “fundamentalmente extrovertidos” os circuitos espaciais da produção globalizada “necessitam de pontos e áreas adequados, tanto do ponto de vista técnico quanto político, para completar sua produção moderna e suas respectivas trocas”. Segue-se ainda que cada parte do planeta é, concreta ou potencialmente, funcional aos usos, necessidades e apetites das grandes corporações. Silveira (2013, p. 49) afirma então que, tendo em conta o exposto a cima, a territorialidade das grandes corporações é o planeta, de modo que estas “buscam veementemente erodir as múltiplas territorialidades, tantas vezes rugosidades políticas e culturais para seus ambiciosos projetos”.

Vemos a seguir o papel do Estado na expansão do poder das corporações transnacionais. Tal reflexão é valiosa se lembramos que os principais órgãos envolvidos no *Cotton-4+Togo*, enquanto projeto estruturante de relações de cooperação Sul-Sul

entre Brasil e África são estatais, mas estão construindo caminhos para e coexistindo com uma penetração mais efetiva do capital corporativo brasileiro na África, assim como legitimando as ações do capital, estatal e privado, brasileiro no exterior.

O território da empresa não é o espaço banal, mas um território reticular, cuja lógica é a da corporação, isto é, a busca de competitividade e fluidez segundo os diversos produtos. Por isso, os comportamentos das corporações globais escapam ao controle do poder público, reservando-lhe apenas o papel de facilitador de demandas visíveis de uma lógica invisível. Desse modo, o Estado deve agir à mesma velocidade das firmas, equipando e normatizando lugares e, tão rapidamente quanto isso, abandonando-os à sua sorte quando a firma decide ir embora (SILVEIRA, 2013, p. 51).

Para Raffestin (2012), “a globalização tem gerado novas territorialidades, em outras palavras, uma profunda reorganização de antigos sistemas de relações que posicionam territórios recém-construídos” (p. 130)<sup>26</sup>. O intelectual, na mesma obra, enfatiza o poder do dinheiro enquanto “acelerador dos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização” (p. 121 tradução livre), o que torna muito oportuno voltarmos nossa atenção para o *Cotton-4+Togo*, que se encontra entre os projetos de cooperação entre Brasil e África que mobilizam as maiores quantias do setor, de modo que o *site* da ABC<sup>27</sup>, o elenca como o segundo maior orçamento entre os projetos estruturantes de cooperação com a África e o de maior orçamento em agricultura na mesma modalidade, com valor divulgado de US\$ 4.380.351,00. Vemos então que a definição de territorialidade onde o referido geógrafo diz que esta consiste na “tradução de um sistema de relações que não afeta apenas o território nem deriva completamente dele” (p. 126)<sup>28</sup>.

Não devemos contudo esquecer que há investimentos brasileiros na África que em muito superam os destinados a projetos estruturantes de cooperação. Antes de um destino onde territorializa-se a cooperação com solidez crescente, no continente africano territorializam-se investimentos voltados para a expansão da infraestrutura por meio de obras, por exemplo. Tais investimentos, ao mesmo tempo exploram o endividamento das nações africanas e as habilitam a receber novos investimentos cujos lucros são remetidos a nações mais próximas ao centro da economia-mundo. Corroboramos tal afirmação com dados levantados por Farias (2017, p. 200-201).

Se forem analisados os dez maiores investimentos no continente como um todo, entrariam no quadro apenas dois desembolsos realizados fora de Angola. Ambos têm como demandante a Andrade Gutierrez, sendo um destinado à Moçambique, em 2014, no valor recorde de US\$ de 320 milhões, e outro à Gana, no valor de US\$ 202 milhões.

O texto de Raffestin (2012) é nos leva a pensar o potencial transgressor de fronteiras e limites da territorialização dos interesses brasileiros sobre a África, ao afirmar que “é impossível entender produção territorial sem as noções de fronteira e transgressão, [visto que a] cultura é um catálogo de limites, e a história um catálogo de sua transgressão” (p. 128)<sup>29</sup>. Os interesses brasileiros na África são dignos de investigação,

---

<sup>26</sup> Globalization has generated new territorialities—in other words, a profound reshuffling of old systems of relations that posits new constructed territories.

<sup>27</sup> <http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>

<sup>28</sup> Whereas for me territoriality is essentially the translation of a system of relations that neither affects only territory nor derives from it completely.

<sup>29</sup> culture is a catalogue of limits, and history a catalogue of their transgression

visto que a territorialidade, de forma geral, é a “estrutura escondida, dissimulada do cotidiano” (p. 129)<sup>30</sup>. Temos ainda que “as mudanças de territorialidade implicam modificações territoriais, mas há um descompasso temporal na adaptação e na acomodação” (p. 130)<sup>31</sup>. Sendo assim, um projeto territorializante em andamento, como é o caso do *Cotton-4+Togo*, possui impactos imediatos e futuros.

Devemos então evitar a simplificação do conceito de território para denunciar as consequências de territorializações imperialistas e arbitrárias, visto que, segundo Escobar (2015) “O território se concebe como algo mais que uma base material para a reprodução da comunidade humana e suas práticas. Para poder captar esse algo mais, é crucial atender às diferenças ontológicas” (p. 33)<sup>32</sup>.

O território e a organização territorial constituem meios para a efetivação da ideologia de uma dada organização (RAFFESTIN, 1993, p. 158). Reafirma-se então a importância de se pensar as atuais relações Sul-Sul através do poder e do território. Uma vez que “todos os países estão insatisfeitos e se propõem a aumentar seu poder e riqueza (...) todos são expansivos, mesmo quando não se propõem mais a conquistar novos territórios” (FIORI, 2009, p. 178-179). Notamos então uma estreita ligação entre Estado e território, ainda que o acesso e o poder de um dado Estado sobre este um território não exijam necessariamente aquisição territorial. Fiori segue afirmando o papel fundamental dos Estados nacionais no sistema capitalista mundial contemporâneo:

Não existe a menor possibilidade de a liderança da expansão econômica do capitalismo sair - alguma vez - das mãos dos “Estado-economias nacionais” expansivos e conquistadores e de seus “grandes predadores” que atropelam as regras e instituições do mercado para obter seus “lucros extraordinários” e conquistar suas posições monopólicas (FIORI, 2009, p. 178-179).

Tendo em vista que o caráter predatório dos Estados Nacionais capitalistas se territorializa, consideramos necessário acrescentar, de acordo com Rocha (2013, p. 144) que se o território em questão produz-se “no bojo das relações sociais, que incluem materialidades (objetos e ações, como diria Milton Santos) e imaterialidades (intenções, conceitos e ideologias)”, devemos nos preocupar em compreender as diversas dinâmicas pelas quais se produz o território, a fim de “descortinar as metáforas do poder”. (ROCHA, 2013, p. 144).

---

<sup>30</sup> Territoriality is in some sense the hidden, dissimulated structure of the everyday

<sup>31</sup> Changes of territoriality imply territorial modifications, but there is a temporal delay in adaptation and accommodation.

<sup>32</sup> El territorio se concibe como más que una base material para la reproducción de la comunidad humana y sus prácticas. Para poder captar ese algo más, el atender a las diferencias ontológicas es crucial.

## CAPÍTULO 3

### **3. O Cotton 4+Togo como instrumento geopolítico: entre o discurso e a prática territorial.**

Aqui debruçamos sobre os discursos relacionados ao *Cotton-4+Togo*. Construções acerca de outros projetos contemporâneos de cooperação brasileira para a África podem eventualmente servir para associações e de ponto de partida.

Partimos então da diversidade de discursos acerca do Cotton-4+Togo enquanto Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Cooperação Técnica e Cooperação Sul-Sul para entender como doador (item 3.1) e críticos (3.2) a enxergam. Essa análise se apresenta a partir da geopolítica Crítica, conforme indica com opção teórico metodológico CAIRO (2008)

É importante frisar que há diversos e complexos atores em cada um dos grupos, e que este caminho metodológico tem o objetivo de viabilizar uma discussão que não pretende esgotar seu objeto, mas mobilizar o material refletido até aqui.

São notórias as contradições entre os atores agrupados em cada item e a disputa que estabelece pela verdade. Foucault traz uma importante pista do que se consegue ao legitimar seu discurso enquanto o verdadeiro.

E creio que esta vontade de verdade, por fim, apoiando-se numa base e numa distribuição institucionais, tende a exercer sobre os outros discursos — contínuo a falar da nossa sociedade — uma espécie de pressão e um certo poder de constrangimento. (FOUCAULT, 2012, p. 31)

Pretendemos então trazer elementos para uma compreensão mais clara da luta pela verdade e do poder que dela advém.

### 3.1 Discursos Brasileiros sobre Cotton4+Togo

Dentro de uma cooperação assimétrica, é de se esperar que existam percepções diferentes. Do lado Brasileiro, serão investigadas as declarações do Itamaraty via Agência Brasileira de Cooperação, do Instituto Brasileiro do Algodão, dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff durante seus mandatos e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2013), os alvos da cooperação técnica Sul-Sul brasileira, incluindo as para a África, residem na “transferência de conhecimentos”, com “ênfase na capacitação de recursos humanos”, através do emprego de mão de obra local. Conceber-se-iam projetos que reconheceriam as peculiaridades de cada contexto. A solidariedade na relação entre países em desenvolvimento e a cooperação entre povos para o progresso da humanidade, além da ausência de condicionalidades e da cooperação a partir das demandas locais são os norteadores apontados pelo MRE para as CSS brasileiras.

O IBA (2011) valoriza o potencial das CSS como ferramentas de promoção do crescimento econômico, da redução das desigualdades e da melhoria dos padrões de vida nos países em desenvolvimento

Nos discursos da EMBRAPA, braço técnico do *Cotton-4+Togo* destacam-se o conhecimento e o *know-how* reconhecidos internacionalmente que podem impactar na economia dos parceiros africanos. Além disso, menciona-se claramente o potencial de criação de um mercado para insumos e equipamentos agrícolas brasileiros na África.

### 3.1.1 Itamaraty via ABC – a voz diplomática

O discurso da Agência Brasileira de Cooperação sobre as Cooperções Sul-Sul nas quais o Brasil desponta como parceiro enfatiza os exitosos esforços brasileiros em combater problemas sociais e infraestruturais e sobre como este *know-how* construído pode ser levado a países e regiões que enfrentam dificuldades parecidas.

Como reflexo das diretrizes gerais da política externa formuladas pelo governo federal, o Brasil tem intensificado relações de cooperação com um crescente número de países nas Américas, na África e na Ásia. Enquanto o país tem buscado, internamente, a promoção da inclusão social, no plano internacional afirma a ajuda a países em desenvolvimento, com o intuito de contribuir para a redução da pobreza e da fome e, ao mesmo tempo, consolidar-se como um ator protagonista na mutável ordem global (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2012 *apud* VALENTE *et al.* 2015, p. 348)

O Ministério das Relações Exteriores (2013) busca desvincular da imagem do Brasil o título de “doador” dentro das Cooperções Sul-Sul. Incluímos aí a reputação de doador emergente, ou “*emerging donor*”. Isto porque não se pretende que a cooperação brasileira no Sul global seja vista como uma ajuda (*aid*). Busca-se que seja entendida como uma parceria, regida pela horizontalidade e pelo benefício mútuo, a despeito da assimetria de poder econômico, técnico e político no contexto internacional.

Uma especificidade deste grupo de doadores onde o Brasil estaria inserido, o dos “doadores emergentes” reside no uso de narrativas terceiro-mundistas e ligadas ao Movimento dos Não-Alinhados – em referência à Conferência de Bandung de 1955 – e também a insistência em temas como soberania, autonomia, justiça e solidariedade na política internacional, compartilhamento de experiências acertadas de desenvolvimento e uma concepção mais holística do financiamento e das atividades para o desenvolvimento (MAWDSLEY *et al.*, 2017, p. 3). O referido trabalho (MAWDSLEY *et al.*, 2017, p. 3), contudo, aponta para a combinação pouco clara de programas e políticas de ajuda com o comércio, os investimentos e a diplomacia. Pelo fato da maioria destes parceiros não tradicionais estarem empenhados em atingir metas econômicas e diplomáticas cada vez ambiciosas, eles não oferecem uma alternativa ao atual regime de globalização neoliberal, mas encontram-se cada vez mais movidos pelo hibridismo entre Estado e capital (MAWDSLEY *et al.*, 2017, p. 3).

Para alcançar uma cooperação em moldes não estritamente vinculados aos dos *emerging donors*, o MRE destaca a importância do favorecimento das instituições dos países parceiros e que a parceria baseie-se na partilha dos êxitos e das boas práticas nos setores de mais destacadas demandas dos parceiros, princípio *demand driven* (ANUNCIATO e MARX, 2014, p. 96).

A ausência de fins lucrativos e interesses comerciais também é presente nos discursos institucionais, assim como o crescente diálogo com entidades da sociedade civil organizada. A intenção é alargar as possibilidades de cooperação parceira dentro do Sul global (ABC/MRE 2013). De acordo com a então presidente Dilma Rousseff,

“uma relação que a gente chama de Sul-Sul, na qual você vê vantagens mútuas e não uma relação de superioridade ou que utiliza a relação comercial para outros fins.” (Rousseff, 2013 *apud* Anunciato e Marx 2014, p. 89)

Para a ABC, a troca de experiências e de conhecimentos materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, beneficiando todas as partes envolvidas na cooperação. Os projetos de cooperação técnica revelam-se eficientes promotores do desenvolvimento social, além de representarem os esforços de muitos profissionais, demonstrando que com disposição e vontade política é possível realizar atividades de importante valor socioeconômico (Rousseff, 2013 *apud* Anunciato e Marx 2014, p. 89).

Levando em conta as características elencadas e os princípios perseguidos, a ABC, demonstra orgulho na descrição do Cotton-4+Togo.

Promovido pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e contando com a parceria da Embrapa, o projeto vem, mais do que oferecer soluções tecnológicas, favorecer diálogos e intercâmbio de experiências e saberes para proporcionar a adaptação de tecnologias de acordo com as condições e as demandas locais, permitindo, assim, elevar a produtividade do algodão em mais de 100% em campos experimentais do projeto.<sup>33</sup>

Inicialmente, a cooperação para a África é descrita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA em conjunto com a ABC (2010) e pelo MRE (2010, ambos citados em GARCIA e KATO, 2016, p. 70) como modalidade de ‘diplomacia solidária’, desvinculada de interesses comerciais, pautada na ‘horizontalidade’ das relações e operada apenas quando demandada pelo receptor”. Os benefícios brasileiros então, se concentrariam no desenvolvimento técnico e científico oriundo dos trabalhos em conjunto, visto que o caráter horizontal permitiria a valorização dos saberes locais e uma cooperação *demand driven* favoreceriam o respeito ao contexto local e às percepções locais do que seria prioridade.

Trata-se de uma política solidária e humanista, que almeja reduzir assimetrias, promover o desenvolvimento e combater a pobreza. Há, no entanto, ganhos concretos auferidos pelo Brasil em seu relacionamento com a África: acesso a mercados, vantajosas oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais. Ou seja, o engajamento com a África eleva o perfil internacional do Brasil (MRE 2010, Resumo Executivo, p. 35).

Vemos como os ‘ganhos concretos’ para o Brasil aparecem elencados apenas em segundo plano, após a prioritária solidariedade e humanitarismo que visam, não só reverter a pobreza, como mitigar a posição subalterna da África no sistema internacional. O MRE aponta como as ditas vantagens, uma espécie de compensação africana: o acesso aos crescentes mercados do continente e o aumento do poder de influência brasileiro em âmbitos onde suas demandas encontram obstáculos. Seja pela solidariedade, pelo humanitarismo, pela relevância comercial ou mesmo pelas alianças políticas, o MRE aponta que as CSS para a África consistem numa ferramenta geopolítica pacífica para o reposicionamento do Brasil no plano internacional.

O Brasil é apresentado como parceiro diferenciado, mas também como o mais apropriado para a África. Além dos laços históricos forjados pela colonização

---

<sup>33</sup> EMBRAPA. **O fio que nos une à África**. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/xxi-ciencia-para-vida/busca-de-noticias/-/noticia/24071220/o-fio-que-nos-une-a-africa>>. Acesso em 27 dez. 2019.

portuguesa e pela escravidão de africanos no Brasil, os dois lados do Atlântico Sul compartilham dificuldades similares percebidas ao longo dos últimos séculos. Já no início do século XXI, a despeito das especificidades históricas e socioespaciais, o Brasil despontava no cenário internacional com um dos maiores PIBs do planeta e ascendendo, embora num ritmo consideravelmente mais lento, no *ranking* mundial de IDH a taxas admiráveis.

Chegamos assim à afirmação de que “para todo problema africano, existe uma solução brasileira”, proferida em 2011 pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (GARCIA; KATO, 2016, p. 70)

Em documento intitulado Ponte Sobre o Atlântico, Banco Mundial e IPEA (2011) traçam características da cooperação brasileira para a África:

Em termos técnicos, a cooperação do Brasil para o desenvolvimento internacional consiste inteiramente em recursos não reembolsáveis investidos pelo governo federal brasileiro em países estrangeiros ou em organizações internacionais (IPEA 2010a). Com base nessa definição, o Brasil diferencia-se da OCDE ao promover desenvolvimento internacional de duas formas fundamentais: primeiro, os recursos brasileiros não são reembolsáveis, ao passo que a cooperação da OCDE prevê termos financeiros concessionais; segundo, o Brasil também contribui para as instituições multilaterais formadas e lideradas por países em desenvolvimento, ao passo que as contribuições da OCDE parecem alcançar apenas as organizações multilaterais cujos membros mais influentes são em geral do Norte. Apesar das diferenças, contudo, alguns dos princípios estabelecidos pela OCDE para cooperação internacional também podem ser identificados nas práticas brasileiras, entre as quais, transparência, anticorrupção e responsabilidade (p. 38-39).

O discurso oficial segue diferenciando o perfil de doador do Brasil do perfil dos doadores clássicos. Manteríamos princípios inquestionáveis dos doadores do Norte, mas não a colonialidade. A não imposição de condicionalidades ou mesmo do reembolso, assim como a cooperação com organizações multilaterais de acento sulista marcam vantagens brasileiras. Vantagens essas que disputam espaço na África com outras de outros doadores que apresentam economias mais dinâmicas e investimentos mais robustos.

Anunciato e Marx (2013, p. 5) apontam Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, ocorrido em Fortaleza no primeiro ano de Governo Lula da Silva, como um marco de aproximação entre os interesses brasileiros e africanos. As discussões envolvendo representantes de governos, intelectuais, membros do empresariado e de ONGs de ambos lados do Atlântico demonstram o interesse brasileiro na África de forma não restrita aos países de língua portuguesa. O discurso pauta-se novamente na Diplomacia Solidária. A ABC (2010) lista as características essenciais desta modalidade diplomática, a saber, a observação da soberania dos povos, não intervenção em assuntos internos, ações pautadas nas demandas dos Estados africanos, não determinação de condicionalidades, desvinculação de fins lucrativos ou acordos de interesse comercial e capacitação de recursos humanos.

A cooperação para a África fez-se presente em discursos presidenciais de Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Logo no início de seu primeiro mandato, em primeiro de junho de 2003 no Diálogo Ampliado da Cúpula do G-8, o então presidente já expunha a cooperação em questão como parte integrante de sua agenda de governo. Em oportunidades subsequentes, à temática seguia sendo dada importância. Segue um trecho do referido discurso.

Sei que aqui vai se discutir o NEPAD. De nossa parte, com a África, que visitarei em agosto próximo, vamos ampliar a cooperação especialmente em setores como saúde, educação, qualificação profissional e infra-estrutura (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 21).

Em discurso proferido pela Abertura da Cúpula África-América do Sul, dia 30 de novembro de 2006 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 64), num ponto mais maduro de seu primeiro mandato, o presidente Lula da Silva elenca o continente africano como prioridade no âmbito da política externa brasileira. Foram abordadas as visitas presidenciais a dezessete países africanos e a recepção de quinze líderes do continente, além da abertura ou reativação de doze embaixadas brasileiras em capitais africanas. O então presidente afirmou um aumento de 110% no comércio entre Brasil e África num intervalo de quatro anos.

Na mesma ocasião (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 64), o então presidente ressaltou os avanços na cooperação entre os dois lados do Atlântico Sul: “São muitos os projetos que temos em áreas como saúde e HIV/Aids, educação, agricultura e combate à fome e à pobreza”.( MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 64). A abertura de um escritório da EMBRAPA em Gana constou no discurso de Lula da Silva, que enfatizou a importância do órgão enquanto centro de pesquisa do Estado brasileiro com potencial para reforçar a cooperação em agricultura com os países africanos. Incluem-se aí os C-4 e Togo.

O discurso presidencial ganha então um tom hegemônico e potencialmente exploratório, ao indicar os caminhos para a África a partir da experiência, dos interesses e dos saberes brasileiros:

Os biocombustíveis – o etanol, o biodiesel e o H-Bio – têm enorme potencial para fazer uma verdadeira revolução agrícola e energética em nossos continentes. Para a África, podem ser a chave de um novo modelo de desenvolvimento, pois diversificam a matriz energética, criam abundantes empregos, mantêm a população no campo e incidem positivamente sobre o comércio exterior dos países. Isso pode ser feito em parceria com países desenvolvidos. Há exemplos de um forte potencial de cooperação triangular com a África, que temos que expandir (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 65).

O então presidente, contudo, enfatiza o objetivo de fixar os alicerces de um novo paradigma de cooperação Sul-Sul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 68) e enaltece as características da CSS proposta: “Os documentos que vamos assinar refletem uma agenda rica e diversificada, que inclui temas de cooperação ambiental em recursos hídricos, energias renováveis e biodiversidade” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 68). Lula da Silva retoma a importância dada à ZOPACAS, ao dizer que “estamos também renovando o compromisso com os princípios que orientaram a criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”.

Agricultura e energia aparecem novamente, em meio a outros setores não tão destacados. E mais uma vez a relevância de alcance internacional da EMBRAPA no que diz respeito ao desenvolvimento de pesquisa e aprimoramento técnico sustentam, mesmo que não citado diretamente, a iniciativa brasileira junto à agricultura africana. Seja na produção de bio-combustíveis ou de alimentos e matérias-primas em geral.

Nossos povos desejam políticas sociais mais eficazes, maior intercâmbio científico e tecnológico, vínculos culturais mais sólidos e fortes correntes de comércio. Nossas regiões estarão empenhadas, a partir de agora, em esquemas de cooperação em áreas como agricultura, energia, mineração, turismo, informática, saúde, educação, cultura e esporte. E podemos fazer muito mais (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 68).

As cooperações Sul-Sul para a África inserem-se num movimento que o Brasil buscou empreender junto de países africanos e latino-americanos rumo a um sistema internacional mais multilateral, em que as demandas e os interesses sulistas sejam ouvidos e atendidos.

Ou tomamos consciência de que a saída é coletiva, de que os projetos de cada Estado podem ser específicos, mas têm que estar vinculados a uma estratégia da África e da América do Sul, e com esse projeto estratégico formado, nós estabelecemos as negociações com o chamado mundo desenvolvido, para que nos trate com a justeza que nós merecemos, ou vai significar que no século XXI vamos continuar como terminamos o século XX: com os mesmos problemas econômicos, os mesmos problemas sociais e, por que não dizer, muitas vezes com os mesmos problemas políticos. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 68)

O presidente Lula da Silva, entretanto, não propôs transformações mais profundas no balanceamento do poder global. Não se pretendia que as cooperações Sul-Sul substituíssem os esforços brasileiros em estabelecer relações proveitosas com o Norte. Estas relações tinham sua importância estratégica ressaltada pelo então presidente em discurso na Abertura da I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 29 de setembro de 2005: “As iniciativas Sul-Sul de nossa cooperação internacional não prejudicam relações tradicionais e indispensáveis com nossos parceiros industrializados” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 59). Antes se tratava de expandir as possibilidades do Brasil no sistema internacional, é o que se infere da afirmação de Lula da Silva de que as cooperações Sul-Sul “partem da constatação evidente de que alcançamos níveis de maturidade política e econômica, que nos habilitam a ampliar nossos horizontes de atuação” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 68).

### 3.1.2. Embrapa – o braço técnico territorializador

No que diz respeito ao *Cotton-4+Togo*, há que se ter em conta alguns aspectos a fim de destacarmos a importância da EMBRAPA e analisarmos seu discurso oficial. No referido projeto estruturante de cooperação, o Brasil sustenta o papel de doador, ainda que institutos de pesquisa africanos atuem em prol do objetivo da referida cooperação técnica em agricultura: o aprimoramento da produção e dinamização comercial do algodão no Benin, em Burquina Faso, Chade, Mali e Togo.

O Ministério das relações Exteriores e a Agência Brasileira de Cooperação respondem pelas questões geopolíticas de forma mais direta, ao centralizarem e coordenarem as políticas de cooperação. O Banco Nacional do Desenvolvimento e o Instituto Brasileiro do Algodão também possuem vital importância na cooperação em cotonicultura para a África ao gerenciarem os recursos, viabilizando o *Cotton-4+Togo*. Já a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária corresponde ao detentor do saber e do saber-fazer técnico em agricultura. A EMBRAPA é levada aos C4 e Togo através do MRE, da ABC, do BNDES e do IBA.

Segundo GARCIA *et al.* (2012, p. 15) a EMBRAPA é o principal ator brasileiro em solo africano na área de agricultura. Graças a um intenso processo de internacionalização. A empresa conta com escritórios e laboratórios nos cinco continentes do globo, consolidando sua relevância além do Brasil e da América do Sul.

Duas fazendas marcam o estabelecimento de projetos estruturantes capitaneados pela EMBRAPA na África, a fazenda experimental para produção de arroz no Senegal, orçada em US\$ 2,4 milhões e a fazenda-modelo de produção de algodão em Mali, central para o desenvolvimento da cooperação com os C-4 e Togo (GARCIA *et al.*, 2012, p. 15).

Garcia *et al.*, apontam ainda para outras importantes cooperações técnicas em agricultura empreendidas via EMBRAPA:

A empresa atua em projetos de cooperação em Angola, Gana, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Moçambique, e em projetos de produção do etanol e agrocombustíveis de um modo geral em Gana, Sudão, Senegal e Nigéria. (...) Em Moçambique, a EMBRAPA possui três “projetos estruturantes” em cooperação trilateral, dois com a americana Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento Internacional (uSAId) e um com a japonesa Japan Cooperation Agency (JICA). Este último situa-se na província de Nacala, no norte do país, próxima à província de tete, onde se encontra a mina de carvão de Moatize, explorada pela Vale (GARCIA *et al.*, 2012, p. 15).

As autoras (GARCIA *et al.*, 2012, p. 15) ressaltam uma declaração da EMBRAPA, em que a importância da transferência de produtos e tecnologias reside também em seu desdobramento em negócios. Desta forma, fomentar-se-ia a compra de insumos e equipamentos agrícolas brasileiros.

Para Mawdsley *et al.* (2017, p. 4), o fato de as lideranças políticas dos novos doadores estarem envolvidos no lançamento e implementação de políticas bem sucedidas em seus Estados de referência, as investe de certa legitimidade para a transferência ou exportação destas políticas, seja no Sul global ou mesmo além dele. Enquanto parceiro em CSS, sobretudo em cooperação técnica em agricultura, a EMBRAPA equipa o Estado Brasileiro em sua busca de lideranças e parcerias.

O discurso da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento é afetado nesta fala em duas de suas premissas. Em primeiro lugar, ao utilizar o termo transferência, esvazia os países africanos de poder criativo dentro de uma parceria internacional em que deveriam participar como conhecedores de seus contextos, portadores de demandas específicas e de pesquisadores habilitados por institutos de pesquisa de expressão nacional. O interesse na formação de um mercado para os produtos brasileiros preserva uma ideia de dependência e exploração da balança comercial por meio da venda de bens de valor tecnológico agregado. A respeito do interesse brasileiro na autonomia africana na produção destes bens, não encontramos registros.

No trabalho de Anunciato e Marx (2014, p. 90) encontramos mais uma vez a expressão transferência de tecnologias enquanto objetivo da Cooperação Técnica, o que soa conflitante se pensarmos nos princípios de parceria e horizontalidade defendidos nos discursos do MRE e da ABC. As autoras seguem em referência a texto oficial da EMBRAPA de 2012 reportando que a empresa aponta como resultado esperado da transferência de tecnologias o incremento da segurança alimentar e melhorias nos âmbitos econômico e social nos países contemplados pela cooperação Sul-Sul brasileira.

A insistente aparição do termo transferência de tecnologias, assim como a importância dada pela EMBRAPA à criação de um mercado para os insumos brasileiros chama nossa atenção de volta à definição de Harvey de ajuste espacial. Bond (2006) baseia-se em Harvey (2003b) para afirmar que as crises econômicas baseiam-se nos excedentes de capacidade produtiva do capital, que tende a gerar “excessos de *commodities*, bens manufaturados e trabalhadores ociosos”. Desta forma, observa que desde a década de 1970 o capitalismo global apresenta como problema crônico a superacumulação.

Tendo em vista que Harvey analisa o nó da superacumulação por décadas, os ajustes espaço-temporais apresentam, ainda segundo Bond (2006), efeito paliativo e perverso, visto que são instrumentos utilizados para o deslocamento financeiro das crises rumo às fronteiras do capitalismo globalizado.

O crescimento econômico da África é visto como a criação de um espaço apto à transferência dos excedentes brasileiros. Apto ao avanço da territorialização do potencial político, técnico e econômico do Brasil. Constrói-se um território para o qual é deslocada a crise que se enraíza na acumulação de excedentes e a partir do qual o Brasil escolhe se mostrar ao mundo como ator geopolítico e geoeconômico moderno, dotado de relevância e potencial de afetar positivamente o cenário internacional. Apesar das contradições apontadas.

### 3.2 Discursos críticos à cooperação Brasileira para a África

Enquanto ficarmos reféns da história que nos é contada pelos caçadores, que vão à caça e dizem “matei um leão” e não tivermos a possibilidade de ouvir a história dos animais. [...] Nós ficaremos a cantar a música que vem do caçador [...] O caçador aqui é o grande projeto, os grandes empreendimentos. Então vamos ficar a espera que algum dia os animais possam contar a sua própria história. (GARCIA; KATO, 2014, p. 2)<sup>34</sup>

A atuação dos países emergentes na África não se encontra isenta de críticas proferidas por setores da sociedade civil dos países beneficiários (GARCIA; KATO, 2014, p. 147). Fala-se de um viés neocolonialista, da disputa entre as potências clássicas e as novas pelos recursos naturais e mercados africanos.

O trabalho referenciado acima conta com relatos de um trabalho de campo e diversas entrevistas realizadas pelas autoras em Moçambique, país que apresenta forte presença brasileira, tanto no que diz respeito à entrada do capital privado oriundo do Brasil numa busca de lucros mais tradicional quanto em projetos de cooperação Sul-Sul. Há relatos que contradizem princípios propagados pelos atores brasileiros, expondo contradições nas CSS.

O caso moçambicano pode nos servir para uma primeira aproximação do perfil de cooperação técnica em agricultura promovida pelo Brasil na África.

Na ótica dos entrevistados da União Nacional de Camponeses (UNAC) de Moçambique a atuação brasileira na área de agricultura e de desenvolvimento rural envolve um complexo jogo de interesses longe de ser “desinteressado” ou horizontal, como expõem os discursos da cooperação Sul-Sul. (GARCIA; KATO, 2014, p. 154)

De acordo com as autoras (GARCIA; KATO, 2014, p. 154), relata-se que, apesar da importância dos programas de segurança alimentar empreendidos em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), estes integram um projeto mais amplo. Este projeto, capitaneado pela EMBRAPA volta-se para a agricultura em larga escala. Destaca-se a oposição entre o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), que apesar de seus bons resultados, recebe investimentos muito menores que o ProSavana, baseado na transposição do pacote construído a partir da experiência brasileira visando a uma produção agrícola em moldes empresariais. Fala-se inclusive em traços de um novo colonialismo, do Brasil para a África.

Cabe ressaltar que, no caso da Cooperação Técnica em Agricultura com os C-4 e Togo, o documento oficial brasileiro também aponta a concomitância dos investimentos

---

<sup>34</sup> Entrevista das autoras com um professor da Universidade de Lúrio (Nampula, Moçambique).

na agricultura comercial cotonicultora e em programas de segurança alimentar. Contudo, também notamos no Cotton-4, a concentração dos investimentos na agricultura comercial.

Apesar das similaridades no que se refere à produção de algodão, cada país apresenta suas peculiaridades. Na segunda reunião do Comitê Gestor, por exemplo, representantes do ITRAD, do Chade, manifestaram interesse nas áreas de produção de cereais, pensando na questão da segurança alimentar, enquanto que a demanda dos malienses focou a produção de cana-de-açúcar e oleaginosas, visando à fabricação de combustíveis. A ida dos pesquisadores brasileiros a todos os países do C-4 evidenciou essas disparidades e, conseqüentemente, fez com que o conteúdo dos cursos técnicos melhor se adaptasse às diversidades e demandas de cada país. (ABC, 2017, p. 40)

Encontramos em relato divulgado pela ABC, a importância da aplicação de técnicas ensinadas pelo *Cotton-4+Togo* dentro da agricultura familiar, vista a realidade de famílias com propriedades na faixa dos 25 hectares que conciliam o cultivo do algodão com gêneros de subsistência.

Até a chegada do C-4, o cultivo era feito da forma tradicional, com semeadura manual após a aração do solo. Com o projeto, a família Traore aprendeu a semear diretamente sobre resíduos de milho e de plantas de cobertura, sem qualquer forma de preparo do solo, mesmo quando há baixa quantidade de chuva. Outros produtores ficam à espera de um volume significativo de chuva para começar a lavoura. “No início eu estava hesitante. Alguns anos depois, comecei a ver as vantagens da tecnologia que o projeto trazia. Mudei minha maneira de cultivar e isso tem contribuído para a melhoria dos meus campos de produção, o que me permitiu autossuficiência”, conta Traore.<sup>35</sup>

Contudo, há que se ter em conta que em países marcados pela pobreza e intensa concentração de terras e rendas, a autossuficiência permitida à família Traore não pode ser alargada com a mesma simplicidade para a alarmante quantidade de famílias miseráveis habitantes dos C-4 e Togo.

Encontramos no trabalho de Anunciato e Marx (2013, p. 6) a descrição que o NEPAD, através de seu Programa Ampliado de Desenvolvimento Agrícola Africano (CAADP, na sigla para *Comprehensive African Agricultural Programme*) faz dos quatro pilares da segurança alimentar:

1) ampliação da área sobre sistemas de gestão sustentável da terra e controle confiável da água; 2) melhoramento da infraestrutura rural e das capacidades relacionadas ao comércio melhorando o acesso aos mercados; 3) aumento do fornecimento de comida e diminuição da fome por meio do aumento da produtividade das pequenas propriedades agrícolas e do melhoramento das respostas as emergências alimentares; 4) melhoramento da pesquisa agrícola e dos sistemas a fim de disseminar novas tecnologias adequadas e aumentar o apoio aos pequenos agricultores para que as adotem.

---

<sup>35</sup> <https://www.embrapa.br/xxi-ciencia-para-a-vida/busca-de-noticias/-/noticia/24071220/o-fio-que-nos-une-a-africa>

Levando em consideração a urgência da segurança alimentar e os desafios para alcançá-la, a diferença de aportes para esta e para a agricultura comercial revelam as prioridades da EMBRAPA na África.

Fazemos aqui menção ao fato de que a carência de algo tão básico como a segurança alimentar é fruto de uma construção histórica. Os ciclos colonialistas, limitadores e exploratórios aos quais o continente africano foi sujeito ao longo da história construíram fragilidades e atalhos para que atores externos realizem lá seus interesses restando à África apenas malefícios e vantagens apenas para as elites.

Sobre o imperialismo que tanto afligiu o continente, a teoria de Rosa Luxemburgo (*apud* BOND, 2006, p. 208) contribui ao afirmar que a prática imperialista consiste, na combinação da acumulação primitiva com o militarismo, mobilizando força, fraude, opressão e espoliação. Nesta relação notamos claramente qual dos lados é integrado precariamente à economia-mundo, no papel da caça, e qual se consolida como o caçador e acumulador.

O caçador, no caso, ao utilizar-se da teoria liberal burguesa, expõe em seu discurso apenas a parcela mais conveniente dos fatos, cobrindo com farsas as lacunas. O resultado é a propagação do “reino da competição pacífica”, do excelente funcionamento da “tecnologia e da pura troca de mercadorias” (LUXEMBURGO *apud* BOND, 2006, p. 208). O que se oculta é “o reino da sonora violência do capital que é considerado mais ou menos incidental à política externa e consideravelmente independente da esfera econômica do capital” (LUXEMBURGO *apud* BOND, 2006, p. 208).

O poder político seja o extraído à custa da colonização ou o advindo de uma relação hegemônica, mesmo que baseada no discurso da cooperação consiste, para Bond (LUXEMBURGO *apud* BOND, 2006, p. 208), apenas num veículo do processo econômico, que garante as condições para a reprodução e a acumulação do capital.

O uso do poder militar, de forma violenta, tem drenado do continente africano a autonomia, a riqueza e os direitos humanos mais básicos. Este longo processo passa pela conquista das colônias e na manutenção da submissão destas. É também utilizado para eliminar as organizações sociais para garantir acesso e apropriação de seus meios de produção. Ele força a introdução do comércio onde a estrutura social o desfavorece e transforma os nativos em proletariado. Responsabiliza-se pela criação e expansão das esferas de interesse do capital da metrópole em território colonizado, ao garantir a extorsão de concessões de obras de infraestrutura que atendem aos interesses do capital colonizador. “Finalmente, o militarismo é a arma na disputa competitiva entre países capitalistas por áreas de civilização não-capitalista” (LUXEMBURGO *apud* BOND, 2006, p. 208).

O discurso de eliminação da pobreza na África, de amenização das dívidas e de levar o desenvolvimento para lá, muito comum a partir do início dos anos 2000 entre os países do Norte, sobretudo com o encontro do G-8 em 2005 e dos eventos que o cercaram, é também criticado por Bond (2006, p. 2010) pela superficialidade e encobrimento de aspectos relevantes das relações de poder entre os países ricos e as nações africanas. Aspectos esses que vêm à tona em falas como as elencadas a seguir:

De tão assustadora visão de mundo, não é um salto tão grande para o assessor de Tony Blair, Robert Cooper (2002), declarar que “ao lidar com tipos de Estado de modelo mais atrasado... nós devemos voltar aos métodos mais duros da era passada: força, ataque preventivo, enganação, o que quer que seja necessário para lidar com aqueles ainda vivendo no mundo de ‘cada um por si’ do século XIX”, gerando assim “um novo tipo de imperialismo... para trazer ordem e organização”. Tim Jacoby (2005) conclui que de modo a obscurecer a

cumplicidade ocidental com, ou em alguns casos a responsabilidade pelos, defeitos dos Estados no Sul, os políticos têm sido influenciados por, e contribuído para, um crescimento da proeminência de explicações culturais para fenômenos sociais (BOND, 2006, p. 211).

Bond (2006, p. 211) chama nossa atenção também para o grosseiro estereótipo africano projetado para o senso comum. A África é representada como o continente dos pagãos e não-civilizados, marcada pela selvageria, superstição, tribalismo e despotismo. O que é transmitido pela imprensa internacional são basicamente crises econômicas, humanitárias e políticas. Temos uma imagem africana que parece clamar por uma liderança hegemônica que a lidere (Agnew, 2005, p. 20) rumo ao desenvolvimento. Legitima-se pelo discurso a caçada à África. Não se negam aqui questões africanas urgentes, muitas agravadas pela desigualdade, aproximadamente um quinto dos países africanos possuem o coeficiente de Gini superior a 0,5. A saber, Namíbia, Botswana, República Centro-Africana, Suazilândia, Lesoto, África do Sul, Zâmbia, Malawi, Gâmbia e Zimbábue (Banco Mundial, 2005<sup>a</sup>, *apud* BOND, 2006, p. 219).

Para legitimar um determinado pacote de soluções para os problemas africanos listados acima, há que se engendrar um discurso que mostre conhecimento das causas de tais questões. Neste sentido, Bond (2006) traz o discurso hegemônico:

A África é pobre, no fim das contas, porque sua economia não cresceu. Os setores público e privado precisam trabalhar juntos para criar um clima que liberte o empreendedorismo entre os povos do continente, gere emprego e encoraje os indivíduos e firmas, locais e estrangeiras, a investir. Mudanças nos governos são necessárias para tornar o ambiente de investimentos mais forte. O mundo desenvolvido deve apoiar a Nova Parceria pelo Desenvolvimento Africano (Nepad, na sigla em inglês) da União Africana para construir parcerias público-privadas de maneira a criar um ambiente mais forte de crescimento, investimento e empregos. Estas frases do relatório da “Comissão para a África” (2005) de Tony Blair mostram os erros do senso comum acerca do subdesenvolvimento do continente. Blair foi o anfitrião do G-8 e da União Européia em 2005, e seu ministro da fazenda, Gordon Brown, propôs várias iniciativas sobre dívida, ajuda e comércio, usando uma retórica de “Plano Marshal para a África”. A Comissão Africana cooptou importantes elites africanas para um modificado projeto “neoliberal” de livre-mercado, em sincronia com o Nepad de Mbeki (p. 212-213).

Este parágrafo, marcado pela nociva ocultação de fatores explicativos essenciais favorece a proliferação de relações hegemônicas e opressoras com a África, mesmo que empreendidas por países do Sul que possam se apropriar deste discurso. Bond (2006), contudo apresenta uma visão ampliada e crítica das causas das questões que grandes potências e países ditos emergentes mostram-se empenhados em resolver mediante vantagens econômicas.

A África é pobre, no fim das contas, porque foi roubada pelo capital internacional, assim como por suas elites locais, que são frequentemente apoiadas por poderes estrangeiros. Os setores público e privado têm trabalhado juntos para drenar o continente de seus recursos que – se cultivados e distribuídos justamente – deveriam atender às necessidades dos povos africanos. Mudanças nos governos – por exemplo, revoluções – são desesperadamente necessárias para o progresso social, e essas incluem não apenas o empoderamento da

“sociedade civil” mas também o fortalecimento daquelas agências dos Estados africanos capazes de promover o bem-estar e a infra-estrutura básica. O mundo rico precisa decidir se quer apoiar o Nepad da União Africana, que irá piorar a drenagem de recursos graças a sua orientação pró-corporações, ou dar espaço à África para que as sociedades construam parcerias público-privadas, a fim de satisfazer necessidades básicas não atendidas (p. 213).

Sabendo dos problemas, de suas causas e dos conflitos discursivos envolvidos, onde reside a solução para as contradições economia-mundo que se materializam na África? Para Bond (2006, p. 225), o simples crescimento do PIB não é a resposta. O autor afirma que o PIB oculta uma série de custos implicados pela produção anual de bens e serviços. Faltaria para o PIB tornar-se um indicador efetivo, que dele fossem subtraídos o colapso das famílias trabalhadoras, assim como as falhas da distribuição de renda. O esgotamento dos recursos naturais e os danos ambientais, tal como redução do tempo de lazer e da vida útil dos bens duráveis e da infraestrutura pública e a vulnerabilidade ao humor dos investimentos estrangeiros também fazem falta na composição de um substituto do PIB.

Além de se pensar um indicador de melhorias das condições humanas e econômicas, há que se ter atenção também das lutas que emergem de solo africano. Estas podem guiar ações de solidariedade e cooperação Norte-Sul ou Sul-Sul de forma mais eficiente que os interesses e suposições nortistas ou dos países emergentes. Temos exemplos importantes a seguir:

Na África, os movimentos por justiça global, embora menos desenvolvidos, incluem os movimentos do Jubileu por justiça no comércio e da dívida, assim como campanhas específicas, muitos das quais perpassam a solidariedade Norte-Sul: advogados das Ações de Tratamento quebrando o controle das corporações farmacêuticas no monopólio das patentes de antiretrovirais; ativistas lutando contra a pressão da Monsanto por transgênicos dos EUA para a África do Sul e daí para diversos países africanos; vítimas de diamantes de sangue de Serra Leoa e Angola gerando um parcialmente bem-sucedido acordo global em Kimberley; aldeões nativos de Kalahari Basarwa-San gerando publicidade contra remoções forçadas, com o governo de Botswana abrindo caminho para investimentos do Banco Mundial e da DeBeers; camponeses do Lesoto se opondo à remoção para construção do maior sistema de represas do continente, juntamente com os ugandenses similarmente ameaçados pela cara e corrupta Represa de Bujagali; uma crescente rede de questionamento à longa exploração liberiana pelos Pneus Firestone; ativistas chadianos e camaroneses pressionando o Banco Mundial para não continuar financiando sua repressão e a degradação ambiental; as centelhas da Oil Watch no Delta Nigeriano e muitas outras comunidades do Golfo da Guiné; ativistas ganenses, sul-africanos e holandeses se opondo à privatização da água (BOND, 2006, p. 253).

Reiteramos para a dificuldade em se conciliar uma cooperação que atinja um ideal de desenvolvimento não colonialista e realmente mútuo, efetivo e garantidor de autonomia e independência técnica e financeira. Um projeto estruturante de Cooperação Sul-Sul verdadeiramente contra-hegemônico está além da proposta e dos objetivos da parceria estabelecida com o Cotton-4+Togo. Esta mais se representa pela metáfora da caça e do caçador.

É pela participação e democratização que se poderá avançar na construção de um projeto contra-hegemônico que fomente o

desenvolvimento efetivo dessas sociedades, e que permitirá avançarmos na construção e fortalecimento de novas relações de solidariedade Sul-Sul. Conforme um ditado africano, a história da caçada é contada sempre a partir da versão do caçador e não da caça, pois essa, quando não foge, geralmente já não pode mais falar. O discurso hegemônico, no provérbio africano, está localizado no caçador (GARCIA; KATO, 2014, p. 167).

Contudo, em sua análise sobre os elementos fundamentais das CID correntes Rocha (2019) elenca esses a projeção hegemônica de doador sobre beneficiário. De acordo com Rocha (2019, p. 318) há três elementos principais a se analisar no campo da cooperação. O primeiro é a projeção hegemônica e geopolítica que permeia as novas relações de poder entre doador e recipiendário, sendo possível a percepção das estratégias diplomáticas e geoeconômicas e se estas aproximam-se mais da lógica Norte-Sul ou Sul-Sul; da heterodoxia ou do pragmatismo. O segundo elemento é a transformação material do território, indicativa do que o autor (Rocha, 2019, p. 318) chama de “geografia da cooperação”, perceptível pela análise dos padrões de integração regional e do “mapeamento da territorialização” dos atores envolvidos na cooperação. O terceiro corresponde à “promoção geoeconômica de regiões” que passam a integrar “circuitos de capitais e de cooperação”; materializam-se aí “micro-regiões econômicas” por meio de acordos regionais e da eventual produção de blocos econômicos.

Logo, emergem contradições no discurso das Cooperações Sul-Sul. Aspectos como a própria projeção hegemônica e geopolítica, a transformação material do território através da territorialização do potencial técnico, econômico e político e ainda a promoção de novas regiões geoeconômicas foram exemplificados ao longo do presente trabalho. Temos então uma contradição na Cooperação Sul-Sul, que se vende a seus leitores como uma alternativa às Relações Norte-Sul. Para Rocha (2019, p. 316) Percebe-se aí, e nas CID em geral, são empreendidas pelos doadores enquanto estratégias para estender potencial técnico e econômico.

Neste sentido, a Cooperação Sul-Sul deve ser apresentada também como contradição. Para Mawdsley (2015) num plano operacional esse modelo pouco difere da prática contida na relação Norte-Sul, uma vez que ela potencializa, ao mesmo tempo, a ajuda humanitária em determinados setores, quanto a aproximação econômica entre esses países que são guiados por interesses específicos. Logo, a prática de cooperação entre países do mundo periférico e semiperiférico começam a traduzir anseios e práticas contidas na “velha relação Norte-Sul”. O exemplo trazido pela autora, está baseado no fato de que, na prática, se tem percebido um aumento em acordos que tenham ao mesmo tempo um ponto de vista humanitário - voltado ao desenvolvimento técnico e social – mas permita o avançar de interesses estratégico e econômicos do país doador em relação ao beneficiário. Isso inclui para Mawdsley (2015, p.5) tanto a prática do investimento em bem-estar social, educação quanto o investimento apoio a modernização de aeroportos, construção de estradas e aprimoramento da produção nos diferentes setores da economia (ROCHA, 2018).

Sendo então as CID uma das estratégias geopolíticas das potências clássicas e das emergentes, há que se questionar justamente a geopolítica como é empreendida no sistema-mundo vigente. Coronado (2010, p. 69) recorre a Ó Tuathail (1998) e afirma

que a geopolítica clássica é vinculada a um saber instrumental e “mascarador” dos interesses e das práticas hegemônicas do Estado<sup>36</sup>.

O autor (TUATHAIL, 1998) afirma em seguida que a geopolítica clássica promove um imaginário do Estado baseado em seus mitos fundadores, na tradição nacional e popular. Deste modo, se cria e reproduz uma homogeneização histórico-espacial.

Um espaço-nação e um tempo-nação, ou seja, a História e o Espaço nacional. O que leva à projeção de um ordenamento espaço-temporal único, aparentemente inquestionável, que se torna um referencial totalizador da identidade e do sentimento de pertencimento. Desta maneira, as espacialidades e as histórias locais, sub-regionais ou de outras geografias extra-estatais, sofrem não só extravio, se não uma incapacidade de ser reconhecidas e praticadas<sup>37</sup> (TUATHAIL, 1998: p. 2-3).

Os vícios inerentes à geopolítica têm suas origens apontadas por Agnew (2005) na expansão do capitalismo e na formação dos Estados Nacionais europeus, a partir do começo da era moderna e na expansão europeia sobre o resto do mundo. Deste modo, ao longo das eras percorridas, as hegemonias estabelecidas sempre estiveram sujeitas a contradições e críticas e, justamente a partir de suas contradições internas ruíram e cederam lugar a novas potências hegemônicas.

Partimos então de uma crítica à geopolítica a partir do elemento escala. As leituras geopolíticas hegemônicas, de acordo com Agnew (2005, p. 153) priorizam as escalas global e a nacional-estatal, conferindo ao Estado o monopólio das influências e dinâmicas na política mundial. Falta, para o autor (AGNEW, 2005, p. 153), o olhar para os lugares onde se desenvolvem as repercussões na qualidade de vida e nas identidades.

Temos então nas geopolíticas críticas, um instrumento analítico que oferece uma contraposição à geopolítica clássica. De acordo com Kuus (2011, *apud* LIMA, 2013, p. 153) as geopolíticas críticas buscam tornar estruturas familiares ao senso-comum em estruturas não-familiares, que passem a ser analisadas como “processos histórico-espaciais, contestados, contraditórios e complexos” (KUUS, 2011, *apud* LIMA, 2013, p. 153). Entre estas estruturas está justamente o sistema de Estados, privilegiado pelas escalas usuais da geopolítica clássica.

Cabe então à geopolítica crítica desconstruir os discursos geopolíticos. Sobretudo no que diz respeito às representações e narrativas mobilizadas a justificar as “políticas de poder” (MÉNDEZ, 2011, p.14).

Para Lima (2013, p. 156), a antigeopolítica:

[...] aborda a (des)construção de espaços de resistência, entendida esta última como a prerrogativa social de uma existência distinta da que presentemente experimenta a maioria dos segmentos sociais”. A antigeopolítica trabalha com a equação propositiva de que um outro mundo é possível somente quando o mundo do outro é possível. Daí o seu caráter flagrantemente ético, cujos horizontes são a justiça e a

---

<sup>36</sup> “vinculada a un saber instrumental y ‘enmascarador’ de los intereses del Estado y las prácticas hegemónicas” (Ó Tuathail, 1998: p. 2-3).

<sup>37</sup> “un espacio-nación” y “un tiempo-nación”, esto es, la “Historia” y el “Espacio” nacional). Lo que lleva a la proyección de un ordenamiento tempo-espacial único, aparentemente incuestionable, toda vez que parte de ser un referente totalizador de la identidad y del sentimiento de pertenencia. De esta manera, las espacialidades e historias locales, (sub)regionales o de otras geografías extra-estatales, sufren no sólo de un extravío, sino de una incapacidad para ser reconocidas y practicadas.

felicidade. Nesse sentido, é oportuno recordar que o outro também é uma categoria político-geográfica, conforme atesta o recente trabalho de Mountz (2012), o que, por seu turno, nos reconduz ao horizonte mais específico da justiça territorial.

Para Dodds (2005, p.172, *apud* LIMA, 2013, p. 156), a antigeopolítica se contrapõe ao discurso que aprega a convergência entre os interesses das elites nacionais e os dos indivíduos da sociedade civil. Trata-se, nas palavras de Lima (2013, p. 156) de “descolonizar o discurso geopolítico do ponto de vista hegemônico”. A antigeopolítica não pode ser dissociada da resistência aos poderes exploradores e opressores.

A resistência constitui o núcleo duro da antigeopolítica, ou seja, a categoria de análise chave para o entendimento das práticas antigeopolíticas. Resistência que não se deve confundir com quaisquer outras circunstâncias em condição de exterioridade às relações de poder, mas, antes de tudo, como parte imanente dessas relações mesmas, acatando-se a famosa proposição de Michel Foucault: onde há poder, há resistência. É essa resistência que atua como o contra fluxo que retroalimenta o próprio fluxo do exercício do poder. Logo, não se trata meramente de uma contra ofensiva às manobras do polo dominante numa dada relação de poder, mas trata-se, isso sim, da contra face do exercício de poder constituído por múltiplas, simultâneas e assimétricas ofensivas estratégicas (LIMA, 2013, p. 158).

No mesmo trabalho (LIMA, 2013, p. 158) citado acima, encontramos uma citação com uma reflexão sobre o conceito de resistência, suas características, potencialidades e importância.

A resistência não é anterior ao poder que ela enfrenta. Ela é coextensiva a ele e absolutamente contemporânea. A resistência deve apresentar as mesmas características do poder, tão inventiva, tão móvel, tão produtiva quanto ele, distribuindo-se estrategicamente. As resistências podem, por sua vez, fundar novas relações de poder, tanto quanto novas relações de poder podem, inversamente, suscitar a invenção de novas formas de resistência. Não é, portanto, fundamentalmente contra o poder que nascem as lutas, mas contra certos efeitos de poder, contra certos estados de dominação, num espaço que foi, paradoxalmente, aberto pelas relações de poder (REVEL, 2005, p.75-76).

Concluimos este capítulo concordando com Lima (2013, p. 162) a respeito de a antigeopolítica nos convidar à reflexão a respeito da convergência entre “territórios legítimos” e “territórios justos”. Convergência que se alcança com base na emancipação e na dignidade humanas. Há, portanto, que se analisar os territórios construídos pelas práticas dos poderosos, investigar suas estratégias, resistir e propor novas, com raízes fincadas no lugar de cada gente, no lugar onde convergem e repercutem as ações dos governos, das elites e das corporações.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O empreendimento de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na modalidade Sul-Sul ocupou durante as gestões do presidente Lula da Silva, principalmente, e de Dilma Rousseff, um papel sem precedentes históricos no Brasil. Seja por meio de artifícios diplomáticos ou aportes financeiros, a cooperação Sul-Sul e a África conquistaram espaço na agenda geopolítica e geoeconômica brasileira.

Não devemos, contudo, perder de vista, numa primeira análise, as limitações da cooperação brasileira para o continente africano. Seja no que diz respeito ao volume dos aportes, se comparados aos de potências como Estados Unidos, China, Japão e certos países europeus; ou ainda no que tange à responsabilidade fiscal e a um gerenciamento eficiente no médio e no longo prazo a fim de garantir a continuidade e desdobramentos satisfatórios. Sobretudo se levarmos em conta a instabilidade política sob a qual se encontra o Brasil.

Cabe ressaltar o peso do atual contexto internacional: os esforços brasileiros não se encontram isolados e nem se desenvolvem a partir de realidades estritamente internas. O cenário global encontra-se marcado por uma competição acirrada por poder, hegemonia, dominação e exploração e também por uma série de reviravoltas e tendências de difíceis e polêmicas interpretações. No que se diz respeito à hegemonia exercida pelos Estados Unidos atualmente, por exemplo, defende-se que "há fissuras de diversos tipos no consenso que deveria sustentar essa hegemonia" (CECEÑA 2005, p. 88). É neste contexto que o Brasil executaria seu projeto hegemônico, não só sobre a América Latina, mas também sobre o continente africano. Neste cenário de instabilidades e incertezas, o Brasil tem avançado rumo ao Sul econômico global. Mas com qual(is) objetivo(s)?

A Cooperação entre Brasil e África caminha então entre um discurso de horizontalidade, respeito à autonomia e desenvolvimento dos recipiendários (MILANI, 2012); da formação de uma nova Bandung, desta vez sobre bases econômicas (ABC, 2014); as tendências históricas de ajuste espacial com a expansão territorial dos excedentes do capital (HARVEY, 2005) e a promoção de um *soft balancing* (FLEMES, 2010) no sistema internacional, ou um passo nessa direção. Em que condições penderia mais o Brasil para um destes lados ao utilizar-se da Cooperação Sul-Sul para a África como instrumento geopolítico e geoeconômico? Qual seria? A resposta não simples e, muito menos, única.

Não propomos aqui, contudo, discernir certamente em que condições o Brasil busca seus interesses econômicos ao explorar a cooperação para a África (imperialismo *soft*), afirmar seu discurso político (diplomacia de prestígio), ou formar uma associação dentro da periferia buscando desenvolvimento socioeconômico (cooperação Sul-Sul) (VISENTINI, 2016). Podemos ainda somar a possibilidade de levante de uma contra-hegemonia sulista (COSTA LIMA; MELO 2010, p. 134) e ainda os indícios da atuação brasileira no sentido de um *soft balancing*, em que se visaria a um reordenamento brando dentro do cenário internacional (HURREL, 2016, p. 10). Seja por meio dos discursos, das práticas ou ainda das análises de ambos aqui trazidas, encontramos elementos de todas as intenções citadas, em proporções de difícil inferência dentro de um sistema complexo de disputa por rumos geopolíticos que se abriga sob o guarda-chuva da cooperação Sul-Sul para a África.

É importante salientar no que tange a política externa, existe um amplo debate de sua real independência da relação dos grupos que governam momentaneamente o

Estado (PINHEIRO, 2004; CERVO, 2003). Neste sentido, entendemos que é possível identificar, ao menos duas dimensões quanto a diplomacia: um vinculado ao Estado e outra ao Governo; Quanto a diplomacia de Estado – entendemos aqui como uma prática de longa duração que apresenta perfil mais sólido e que marca rotinas institucionais próprias que apresenta pequena variação ao longo do tempo. Em contraposição, a diplomacia de um Governo, se resumem nas trajetórias realizadas no campo da política externa numa determinada gestão deste Estado, ela pode ser vista com mais perene e carregada de indicações, que estão relacionados ao pensamento e ao *modus operandi* da elite política dominante. Para Farias (2017)

a geopolítica não se desdobra, de modo mecânico ou direto, dos atributos geográficos do Estado; ela se consubstancia numa vontade estratégica de poder, num projeto nacional encarnado, enquanto referência de futuro, no conjunto da sociedade, confundindo-se com a próprio parâmetro de atuação do Estado (p. 210).

Situando, assim como Farias (2017) a periferia no âmbito da evolução da economia-mundo no longo prazo, notamos um histórico esforço de conciliação entre “o Estado e o mercado, entre o poder e a riqueza” de modo que ambos tenderiam à indissociabilidade na dinâmica moderna do sistema internacional.

Logo, há diferenças importantes das cooperações que viabilizam a atuação de empresas privadas nacionais (sobretudo construtoras) com finalidades específicas e dotadas do pragmatismo do capital privado para as que buscam vínculos e desenvolvimento de instituições estratégicas, como a EMBRAPA, no caso do Cotton-4+Togo. O Cotton-4+Togo mobiliza um arranjo constituído da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA). Do lado africano temos as instituições públicas de pesquisa: L’Institut d’Economie Rurale (IER, Mali), L’Institut pour l’Environnement et Recherches Agricoles (INERA, Burkina Faso), L’Institut Tchadien de Recherche Agronomique pour le Developpement (ITRAD, Chade) e Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (INRAB, Benin) (ABC, 2014, p. 17).

Para além dos interesses brasileiros de criar mercados para seus insumos na África, que se constituiria numa fronteira sobre a qual avança o capital, o Cotton-4+Togo apresenta uma potência de intercâmbio e desenvolvimento de vínculos institucionais complexos a ponto de o período de 2009 a 2014 - primeira fase, ainda sem Togo - não ser suficiente para esgotar as possibilidades mais potentes (ABC, 2014).

No contexto do *Cotton-4 + Togo*, não apenas os países parceiros têm se apropriado de tecnologias brasileiras, de modo que algumas tecnologias também estão sendo trazidas para o Brasil, como o sistema de aproveitamento de águas de Chade (ABC, 2014, p. 68). Para o Brasil, o Projeto trouxe visibilidade no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e propiciou aprendizado nas metodologias da Cooperação Sul-Sul, contribuindo, por exemplo, para a elaboração do Manual de Gestão da ABC.

Em documento oficial (ABC, 2014) temos um relatório da cooperação com os C4 e Togo, onde vemos acertos e equívocos, potências e limites deste empreendimento cujo desenvolvimento atende a interesses brasileiros e africanos. Projetos estruturantes como o *Cotton-4+Togo*, se diferenciam então, qualitativamente de outros com interesses privados que se apoiam na reorientação diplomática do Brasil.

É importante ter em vista que os projetos de cooperação, através do incentivo financeiro e diplomático de instituições como o BNDES e a ABC constroem caminhos para alçar o capitalismo brasileiro a contextos que não caberiam dentro de sua típica

mentalidade de curto prazo (FARIAS, 2017, p. 166), logo instituições empresas estatais e privadas brasileiras como Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, SENAI, Fiocruz, EMBRAPA, entre outras encontram nas CSS para a África oportunidades de expansão de seus negócios.

Temos, em seguida que os capitalistas, através de alianças com os chefes de Estado, buscam expandir suas práticas. Guardando as diferenças contextuais de análise, temos em Braudel o vislumbre da gênese dessas alianças desde muito tempo atrás. Concluimos então que, dentro das CSS entre Brasil e África, a participação concreta do capital privado nas decisões geopolíticas tomadas pelo Estado.

Será necessário dizer que esses capitalistas, tanto no Islã quanto na cristandade, são os amigos do príncipe, aliados ou exploradores do Estado? Muito cedo, desde sempre, eles ultrapassam os limites “nacionais”, entendem-se com os comerciantes de praças estrangeiras. Têm mil formas de trapacear no jogo a favor deles, pela manipulação do crédito, pelo jogo frutuoso das boas contra as más moedas, indo as boas moedas de ouro e prata para as grandes transações, para o Capital, as más, de cobre, para os pequenos salários e os pagamentos cotidianos, portanto, para o Trabalho. Têm a superioridade da informação, da inteligência, da cultura (BRAUDEL, 1987).

Tendo em vista que Braudel debruça-se sobre a longa duração do capitalismo, acessando assim alguns de seus elementos mais essenciais, vemos como existe uma continuidade no movimento de expansão territorial do capitalismo, sempre em busca de novas praças de atuação e acumulação. Vemos então que a cooperação Sul-Sul, já no contexto neoliberal e analisada como um processo de curta duração, territorializa-se buscando formar, expandir e consolidar mercados, sobretudo em áreas que se mostram como as novas fronteiras do capitalismo atual, marcado pela financeirização, globalização, a qual exige adaptação logística, estrutural, política e econômica às redes globais de circulação.

Concluimos que, enquanto projeto estruturante imerso no contexto das cooperações técnicas empreendidas pelo Brasil para para outros países do Sul global, o *Cotton-4+Togo* encontra-se envolvido por potencialidades de ajuda concreta a seus beneficiários e ganhos diplomáticos e técnicos para o Brasil. Mas também há pontos que se ocultam sob o guarda-chuva das CSS de oposição às práticas exploratórias das CNS e que parecem reproduzir o criticado *modus operandi* destas. O ajuste espacial (HARVEY, 2005) rumo a uma fronteira historicamente pilhada e expropriada (BOND, 2006) é uma delas.

A busca de um *soft balancing* pode amenizar questões urgentes das desiguais relações institucionais e interestatais da atualidade, mas, sem dúvidas, a resolução de problemas graves como a pobreza, a fome, as epidemias e os massacres de nossa era passam por transformações na essência economia-mundo como a conhecemos. E, por mais que transformações importantes constem no discurso das CSS propagado pelo Executivo e instituições brasileiras, não há um direcionamento explícito dos esforços brasileiros para tal fim.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/ProjetosEstruturantes>>. Acesso: 04 nov. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>> Acesso em: 19 de jul>. Acesso: 04 nov2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **AVALIAÇÃO DO PROJETO “APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR ALGODOEIRO DOS PAÍSES DO C-4” (BENIN, BURQUINA FASO, CHADE E MALI)**. São Paulo: ABC, 2014. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan\\_cotton4\\_PT.pdf](http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf)> Acesso: 16 de abr. 2017.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cotton-4+Togo: Uma parceria de sucesso**. São Paulo: ABC, 2014. Disponível em: <[www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/117](http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/117)> Acesso: 04 nov. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>> Acesso: 15 de mar. 2017.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Relatório de Atividades 2017**. São Paulo: ABC, 2017

AGNEW, J. **Hegemony: the new shape of global power**. Philadelphia: Temple University Press, 2005

ALLEN, J. **Power**. In AGNEW, J; MITCHELL, K; TOAL, G (Eds). *A Companion to Political Geography*. Oxford: Blacwell, 2003.

ANUNCIATO, R. O. **Política externa brasileira a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014 Dissertação de Mestrado

ANUNCIATO, R. O.; MARX, V. **Política externa brasileira e a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2013

ANUNCIATO, R. O.; MARX, V. **Política externa brasileira a atuação da EMBRAPA no caso do Cotton-4**. Revista Conjuntura Austral Vol. 5, nº. 25 Ago. - Set. 2014

ARENDT, H. **O Que é Política?** Trad. Reinaldo Guarany. 6.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

BECKER, B. **A geopolítica na virada do milênio**. In: Castro, I. et al. (Org.). Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995

BEGHIN, Nathalie. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?** Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília (DF), Agosto de 2014.

BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Harvard University Press, 2016.

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

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

CANDAU, V. M. **Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença**. Revista Brasileira de Educação, v. 13 n. 37, p. 45-46, jan. - abr. 2008.

CAIRO, H. **A América Latina no século XXI: geopolítica crítica dos Estados e os movimentos sociais, do conhecimento e da representação**. CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 201-206, Maio/Ago. 2008

CAPUTO, A. Claudia; RODRIGUES, D. **O projeto de integração da África: aspectos físicos, comerciais, financeiros e de investimento**. Revista do BNDES, n. 41, junho 2014,

CECEÑA, A. E. (org). **Hegemonias e emancipações no século XXI**. São Paulo: CLACSO, 2005.

CEFAÏ, Daniel. **Diezpropuestas para El estudio de las movilizaciones colectivas: De la experiencia al compromiso**. In Revista de Sociologia, Nº 26 (2011), Universidad de Chile. Pp137-166.

CORONADO, J. P. **La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe: Hacia una agenda de investigación regional**. Geopolítica(s), 2010, vol. 1, núm. 1, 65-94

COSTA LIMA; M. F.; MELO, V. D. S. **Revalorização do lugar da África: Política de desenvolvimento e as relações Sul-Sul no Governo Lula da Silva**. SÉCULO XXI, Porto Alegre, v. 1, n.1, p.127-155, jan. – dez. 2010

EMBRAPA. **O fio que nos une à África**. Disponível em <<https://www.embrapa.br/xxi-ciencia-para-a-vida/busca-de-noticias/> /noticia/24071220/o-fio-que-nos-une-a-africa> Acesso:15 jul. 2019

ESCOBAR, A. **Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio"**. Cuadernos de antropologia Social. N. 41, p.25 – 38, 2015.

FARIAS, H. C. **A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)**. Tese de Doutorado, UFRJ, 2017

FAO, 2011.< <http://www.fao.org/director-general/en/>> Acesso: 15 jul. 2019.

FIORI, J. L. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo. Crítica y Emancipación, (2): 157-183, primeiro semestre de 2009.

FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

FLEMES, D. **O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?** Rev. Bras. Polít. Int. 53 (1), 2010, pp. 141-156

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970**. Tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

- FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento: Enforque Histórico-Estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GARCIA, A. S.; FONTES, V. **Brazil's new imperial capitalism**. *Socilaist Register*, Toronto, 2014.
- GARCIA, A. S.; KATO, K. **Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique**. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86, Jan. - Abr. 2016.
- GARCIA, A. S.; KATO, K.; FONTES, C. **A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique**. PACS, 2012
- GOES, F. L.; PATRIOTA, T. C.; TIBÚRCIO, J. **Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o desenvolvimento rural**. Boletim de Economia e Política Internacional. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 3 julho 2010, pp. 27-33..
- GRAMSCI, A. **Breves notas sobre a política de Maquiavel**. In Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luís Sérgio Henriques (orgs) *Cadernos do Cárcere*, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HURREL, A. *et al.* **Os BRICs e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO ALGODÃO (IBA). Disponível em: <<http://www.iba-br.com/>> Acesso: 20 ago. 2018
- LEFEBVRE, H. **O Marxismo**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2009.
- LEITE, P. S. **O Brasil e a cooperação sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011
- LIMA, I. G. **A Geografia e o Resgate da Antigeopolítica**. Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, V. 3, N.2, 2013 pp. 149-168
- LIMA, M. R. S.; MILANI, C. R. S. **Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento**. 1ª ed. CLACSO: Buenos Aires, 2016

- LOPES, L. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador.** São Paulo: UNESP, UNICAMP, PUC-SP, 2008.
- MAWDSLEY, E. **Development geography: Cooperation, competition and convergence between ‘North’ and ‘South’.** Progress in Human Geography, 2015.
- MAWDSLEY, E.; KIM, S.; MARCONDES, D. **Political leadership and ‘non-traditional’ development cooperation.** Third World Quarterly, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2017.1333416>>
- MILANI, Carlos. **Aprendendo com a história: Críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais Desafios à cooperação sul-sul.** CADERNO CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio - Ago. 2012
- MILHORANCE, C. **A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v.56, n. 2 p. 05-22, 19 p. 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35829339001>>. Acesso: 26 out. 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília, 2008
- MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanco da Política Externa 2003-2010.** Brasília, 2010
- MUÑOZ, E. E.; CARVALHO, T. C. O. **A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?** Caderno CRH, Salvador, 2016, jan-abr. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347645346003>> Acesso: 27 out. 2018.
- NETO, I. C. **Dinâmica capitalista dos investimentos chineses no Brasil.** Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 2016
- NYE Jr, J. S. **O Futuro do Poder.** São Paulo: Benvirá, 2012
- OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. **Política Externa Brasileira e Relações Sul-Sul.** Centro de Estudos das Negociações Internacionais - USP, São Paulo. Maio 2013
- OLIVEIRA, L. D. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92).** Tese de Doutorado, Unicamp, 2011.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento – 1986.** Disponível em <

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso: 30 jul. 2019

PAUTASSO, Diego. **O fortalecimento das relações sul-sul: estratégia e realidade para os países emergentes.** *Revista Conjuntural Austral*, vol.2, nº8 out-nov, 2010. p.48-62

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

PIZZI, J. **O desenvolvimento e suas exigências morais.** 2005. Disponível em: <http://www.ucpel.tche.br/filosofia/vol1/desenvolvimento.pdf> . Acesso em: 19 de março de 2019

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder.** São Paulo: Ática, 1993

RAFFESTIN, C. **Space, territory, and territoriality: *Environment and Planning D: Society and Space*.** v. 30, p. 121 – 141, 2012

ROCHA, A. S. **Território como representação.** *Mercator*, Fortaleza, v. 12, n. 29, p. 139-153, set./dez. 2013

ROCHA, A. S. **Território e hegemonia no tear das relações internacionais na cooperação Sul-Sul - apontamentos sobre aproximação Brasil-África.** Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro, p. 39-48, 2014

ROCHA, A. S. **A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: *uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África.*** In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas.* Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 131-144

ROCHA, A. **Geografia da Cooperação Internacional para o desenvolvimento: *um olhar estratégico das relações Brasil – África no início do século XXI.*** Estratégias de (Re)ordenamento Territorial num Quadro de Inovação, Sustentabilidade e Mudança. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2019 pp. 315-326

SARAIVA, J. F. S. **A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?** Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, núm. 1, jan. - junho, 2008, pp. 87-104

SARAIVA, J. F. S. **África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012

SCHMITZ, G. O. **Mapeando a Cooperação para o desenvolvimento.** Desafios do desenvolvimento, v. 8, n. 65, maio. 2011

(SILVEIRA in) FERRARI, M.; DIAS, L.C. **Territorialidades Humanas e Redes Sociais.** Florianópolis: Insular, 2013

SOUZA, M. L. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016

THOMPSON, E. P. **Tradición, Revuelta y Consciência de Clase.** Barcelona: Crítica, 1979.

VALENTE, A. L. E. F.; LOMBARDO, A. M. S.; TERTO, A. P.; CAMPOS, J. I. **O papel da Embrapa na cooperação técnica internacional para o desenvolvimento sustentável da África subsaariana** in OTERO, M. R.; OLIVEIRA, M. M.; TIBÚRCIO, B. A.; RAMÍREZ, A. R. Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável: Desafios da Cooperação Técnica Internacional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Brasília, 2015

VISENTINI, P. F. **Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? as relações Brasil-África no governo Lula.** Revista SÉCULO XXI, Porto Alegre, v. 1, n.1, p.65-84, jan-dez 2010. 20p.