

Relações de cooperação para desenvolvimento em África: uma reflexão para além do discurso¹

Natália de AZEVEDO²

Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES

Resumo: O objetivo deste trabalho é realizar uma análise conceitual da atuação estrangeira no continente africano, contrapondo a atuação brasileira com os tradicionais investidores chineses, indianos e europeus. O debate é levantado a partir de um histórico de argumentos baseados no conceito de tutela e incapacidade de auto-gestão que justificam a promoção do desenvolvimento pautado em um modelo europeu de modernização. Para isso será realizada uma breve apresentação histórica do processo de colonização da África e do nascimento do sentimento de unidade que culmina nas guerras de descolonização. Posteriormente, é apresentado um debate sobre o conceito de desenvolvimento e o questionamento das consequências dos investimentos estrangeiros no continente, evidenciando as diferentes posturas das principais atuações: China, Índia, Europa frente à atuação do Brasil.

Palavras-chave: África – Cooperação – Desenvolvimento

Abstract: The aim of this research is to conduct a conceptual analysis of the foreign operations in Africa, contrasting Brazil's performance with traditional investors China, India and Europe. The debate is initiated from a historical use of arguments based on the concept of guardianship and incapacity of self-management that justify promoting a European model of developing and modernization. There will be a brief historical presentation of the process of colonization of Africa and the birth of the sense of unity that culminates in the decolonization wars. Later, a discussion about the concept of development and the consequences of foreign investment on the continent is presented, showing the different positions of the main performances: China, India, Europe and Brazil.

Keywords: Africa - Cooperation - Development

¹ Este artigo foi realizado através dos primeiros resultados do trabalho de dissertação realizado pela autora, sob orientação da Profa. Dra. Marta Zorzal e Silva. A pesquisa é financiada pela Fundação Capes.

² Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Email: gimenesdeazevedo@gmail.com

1. Introdução

O desenvolvimento capitalista tornou-se um ideal a partir do qual se criam estratégias de cooperação internacional para sua promoção. Pensar criticamente o que se busca quando falamos em desenvolvimento capitalista e o que este implica para os países que recebem os investimentos externos em nome do desenvolvimento é fundamental para a tomada de consciência do que se espera da relação entre Estados que buscam parcerias na solução de problemas comuns. É na esteira dessa discussão que se encontra o problema abordado neste trabalho. O foco está centrado na análise das políticas de investimento e cooperação para desenvolvimento africano a partir de uma perspectiva ampla que permita visualizar um quadro geral de relações e estratégias de dominação estabelecidas desde a gênese da modernidade.

Os processos de colonização e descolonização da África trouxeram marcas estruturais que, muitas vezes, servem de justificativa para o estabelecimento de continuidades de poder de dominação europeia no continente. As políticas de investimento devem ser pensadas à luz da história das relações dos países que buscam o continente africano como foco de suas atenções. O Brasil se insere neste contexto a partir de uma cooperação³ centrada no eixo Sul, que possui características peculiares quando comparada a uma cooperação vertical, ou seja, pautada numa relação entre Norte e Sul.

Deste modo, busca-se na primeira parte do trabalho compreender em linhas gerais um pouco da história de colonização do continente africano. Apesar das limitações da profundidade da retomada histórica realizada aqui, a abordagem mostra-se necessária para evidenciar posturas recorrentes e argumentos utilizados para intervenções na África.

Em seguida, o trabalho analisa de que forma são realizados os principais investimentos estrangeiros na África. Diante deste panorama, faz-se uma comparação entre os investimentos provenientes dos países do Norte com aqueles que dialogam horizontalmente no eixo Sul. O objetivo desta análise é perceber as particularidades que beneficiam este tipo de investimento e tentar entender suas fragilidades.

A natureza do trabalho é conceitual e a pesquisa foi baseada em dados bibliográficos. Trata-se de uma primeira aproximação com o tema, que será desenvolvido, posteriormente, em trabalho de dissertação realizado pela autora.

³ A cooperação para o desenvolvimento surge no contexto das descolonizações após a 2ª guerra mundial, momento no qual o Plano Marshall é colocado em prática. A cooperação no eixo sul, por sua vez, data das décadas de 1950 e 1970, como estratégia para o aumento do poder de barganha dos países do sul global frente aos países chamados desenvolvidos (Zorzal e Silva, 2014).

2. Um olhar histórico: a dominação colonial no continente africano

Quando se fala em África trata-se de uma diversidade de realidades que não podem ser pensadas homogeneamente, entretanto, este artigo aborda uma visão geral dos processos ocorridos, pois não seria conveniente, neste momento, uma análise mais individualizada. O processo histórico do continente e o impacto da política europeia colonial e imperialista foi determinante para as condições socioeconômicas atuais, sendo imprescindível uma abordagem que elucide, mesmo que resumidamente, as trajetórias pelas quais os países africanos passaram.

O contato dos povos africanos com os povos europeus intensificou-se a partir da Idade Moderna, dando início a uma relação de dominação política e de exploração econômica que apresentam resquícios de continuidade do poder de dominação europeia até os dias atuais. As condições para tais processos de dominação foram paulatinamente edificadas pelos povos europeus a partir da fragilização de estruturas através das quais uma sociedade se constitui e se solidifica como tal, atingindo, por exemplo, as estruturas políticas, econômicas, morais e culturais das sociedades colonizadas tanto no continente africano como em outras partes do mundo.

Segundo Parada, Meihy e Mattos (2013, p.11) é ao longo do século XVIII que o discurso de Ocidente em contraste com o Oriente ganha força. Os autores levantam a discussão da oposição entre civilização e barbarismo, na qual valores europeus são exaltados em detrimento de representações africanas e asiáticas. Para exemplificar esse recorrente discurso, cita-se Montesquieu e a naturalização da condição política africana e asiática, segundo a qual a constituição política despótica na África e na Ásia seria determinada pelas características geográficas desses continentes. Em contraste, apresenta-se o texto *Orientalismo* de Edward Said, publicado em 1978, como um marco para o debate sobre o imperialismo. Destaca-se que Said contribuiu para a crítica do colonialismo passado e presente ao questionar os conceitos de Ocidente e Oriente e colocar em evidência a produção de um discurso eurocêntrico em torno da imagem do Oriente. A evidenciação do Oriente como produção discursiva e, portanto, passível de crítica é um recurso utilizado também por Arturo Escobar (2012) quando este denuncia a invenção discursiva do desenvolvimento e do terceiro mundo. Escobar (2012) denuncia que o propósito da difusão do conceito de desenvolvimento buscava reproduzir as condições dos países ditos avançados ou modernos em todo o mundo.

É necessário levar em conta, ainda, posturas analíticas que defendem consequências positivas do colonialismo na África, como por exemplo, Lloyd (Lloyd *apud* Boahen, 2011, p.920), que afirma que as “potências coloniais proporcionaram toda a infraestrutura da qual dependeu o progresso na época da independência”. Textos como o de Lloyd são importantes contribuições para o questionamento acerca do esforço de desenvolvimento baseado numa concepção europeia hegemônica de modernização.

Pode-se pensar na Conferência de Berlim de 1884 a 1885 como um marco para o imperialismo europeu na África. Apesar de a presença europeia no continente ser anterior ao tratado de partilha, foi em Berlim que se estabeleceram as regras de ocupação da África entre as potências europeias. Bodo (2011) coloca como principais atores da partilha Reino Unido, França e Portugal, que apesar de não terem sido os únicos Estados a definirem suas colônias africanas, foram aqueles de maior influência e dominação. Uzoigwe (2011) ressalta a importância de tratar esse marco a partir de uma perspectiva africana, rejeitando, portanto, as análises que compreendem a África a partir de um olhar europeu. Para esse autor, a partilha e a conquista da África foram consequências de um projeto de dominação já iniciado através do expansionismo que tinha por justificativa levar o progresso e a civilização para locais em que a influência ocidental ainda não se fazia totalizante. O autor ainda defende que a motivação europeia foi essencialmente econômica e que a resistência dos povos africanos à invasão acelerou o processo de conquista militar.

É importante perceber que os argumentos que justificam a política imperialista do século XIX muito se assemelham aos argumentos utilizados para justificar as políticas desenvolvimentistas e de expansão da democracia em tempos atuais. A *Association Internationale du Congo* (AIC), citada por Parada e colaboradores (2013), por exemplo, foi criada no ano de 1877 pelo rei belga Leopoldo II com propósitos supostamente filantrópicos, enquanto de fato servia ao projeto expansionista de Leopoldo II. O próprio texto da ata geral da Conferência de Berlim já utilizava como argumento para a intervenção levar o desenvolvimento para o continente africano. Este é um ponto crítico da discussão, pois a postura paternalista que prega ajuda àqueles que supostamente não possuem capacidades plenas de auto-gestão parece ainda ditar muitas políticas direcionadas ao continente africano. Levantamos aqui o questionamento de Bodo (2011): se há tantas décadas as potências europeias e outras potências investem com tanta dedicação seus esforços para o desenvolvimento da África, por que o continente segue

sendo o mais pobre e menos industrializado? Será que de fato estes investimentos estão contribuindo para o desenvolvimento da região?

O passo seguinte à Conferência de Berlim e sua consequente partilha de territórios africanos para dominação europeia foi a ocupação militar. Os esforços franceses foram os de maior destaque nesta etapa, ao lado de também violentos investimentos militares britânicos. Outras potências como Alemanha, Bélgica e Portugal também estabelecem suas colônias, retalhando o continente e fragilizando as estruturas das populações locais. Um caso importante que deve receber a devida atenção é o caso da Etiópia, que resiste à primeira tentativa de dominação italiana por volta de 1883 e, posteriormente, torna-se um símbolo de identidade e libertação africana, quando em 1935 é ocupada pela Itália fascista. O efeito da invasão foi a descrença na Liga das Nações, que desaprovaram a atitude italiana, mas negaram apoio financeiro à Etiópia. Como consequência deste episódio, iniciam-se entre os povos africanos questionamentos acerca dos valores europeus e um sentimento de proximidade e busca de interesses comuns.

Parada e colaboradores (2013) atentam para o fato de que essa formação mundial que se consolida por meio da política imperialista estabelece um novo mapa geopolítico, que divide o mundo em centro e periferia. Já em relação às resistências e colaborações dos povos locais, esse mesmo grupo de pesquisa argumenta que não é possível analisar a opção por uma ou outra postura em relação à dominação colonial a partir de uma lógica única, para discutir a questão é necessário analisar o contexto local e as condições que tornaram uma ou a outra opção possível.

Os autores supracitados ainda levantam três estratégias de dominação colonial utilizadas para fragilizar as estruturas das sociedades africanas: a primeira delas diz respeito à reforma do sistema judiciário: o conceito de justiça punitiva europeu diferia profundamente do conceito de justiça reparativa local. A segunda estratégia levantada pelos autores é a instituição de impostos e a terceira é a imposição do trabalho forçado. Além disso, os autores ainda apontam o fato de que os sistemas coloniais sustentam sua administração no conceito de tutela, apelando para a infantilização ou incapacidade dos povos locais. A partir do início do século XX, a administração de algumas colônias passam a adotar a chamada administração indireta ou conjunta, na qual autoridades africanas locais assumem posições administrativas atribuídas pelos europeus nas colônias.

A Primeira Guerra Mundial provocou alguns reflexos no continente africano, como por exemplo, a invasão das colônias alemãs pelos aliados e o abandono por parte dos

européus de postos administrativos e comerciais nas colônias dos países aliados, estendendo-se à conseqüente paralisação de algumas atividades essenciais que eram exercidas pelos europeus. Já na Segunda Guerra Mundial, os povos africanos tiveram um envolvimento muito maior nas disputas, que afetaram diretamente o continente e sua população civil. Neste período, Parada e colaboradores (2013) ressaltam a conseqüente mudança de sentimento de nacionalismo dos povos africanos, que passam a partir daí a rejeitar a postura tutelar europeia. Este aspecto é importante para entender o desenvolvimento do Pan-Africanismo, que terá papel fundamental nas independências africanas e no sentimento de pertencimento ao continente.

O movimento Pan-Africanista alimenta a noção de África como um conjunto único e tem por objetivo regenerar e unificar o continente (Parada *et al.*, 2013). Como dito anteriormente, a invasão da Etiópia pela Itália fascista se deu no ano de 1935 e desencadeou uma série de acontecimentos que fortaleceriam o sentimento de unidade do continente africano. Tal situação culminou na ideologia de libertação que se alargou pelo continente decorrente da história do país etíope. A partir deste ponto uma onda de questionamentos acerca da influência europeia no continente seria aprofundada nas décadas subsequentes. Com a assinatura da Carta do Atlântico em agosto de 1941, a discussão sobre a autodeterminação dos povos é colocada em pauta. O movimento Pan-Africanista destaca este argumento do documento assinado por Churchill e Roosevelt e o associa com o repúdio ao colonialismo. Churchill, em contraposição às pretensões africanas, argumenta que a autodeterminação dos povos citada no documento diz respeito apenas aos povos brancos europeus sob jugo nazista. Fica claro, então, que a Carta do Atlântico e o diálogo não são suficientes para a luta pelas independências africanas. No V Congresso Pan-Africano, o movimento Pan-Africanista declara que caso os princípios da Carta do Atlântico não sejam aplicados a todos os povos seriam admitidos a partir daquele momento o uso da força para a defesa de uma resistência mais ativa (Parada *et al.*, 2013, p.80). Desta forma, iniciam-se as guerras de independência dos Estados Africanos.

Os casos particulares das guerras de independência não serão tratados por este trabalho, entretanto é importante levar em consideração a atuação de figuras como Nkrumah, que contribuiu ativamente para a independência de Gana e militou por uma unificação econômica, cultural e militar da África. As populações africanas dividiam-se favoravelmente ou contra essa unificação, estando os últimos temerosos em relação à manutenção da soberania de seus países frente a possíveis pretensões imperialistas de

Nkrumah. De todo modo, as guerras de independência são episódios bastante particulares que marcaram e ainda marcam violentamente a história do continente. O que Parada e seus colaboradores (2013) levantam como ponto em comum entre os Estados africanos derivado de seu passado colonial é um reflexo de fragilização profunda de suas instituições. Essa fragilidade institucional torna-se argumento de novas formas de intervenção, justificadas na promoção do desenvolvimento e da cooperação.

3. A problemática do Investimento Estrangeiro Direto na África

O tópico relacionado ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) é referenciado neste artigo por Bodoño (2011), que utiliza o conceito de globalização do investimento para descrever o significativo aumento de investimentos estrangeiros que o continente africano recebeu em tempos recentes. O autor levanta alguns argumentos a favor e contra o Investimento Estrangeiro Direto (IED), que tem por objetivo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “obtener un interés duradero por parte de una entidad residente en una economía (‘inversor directo’) en una entidade residente en otra economía distinta de la del inversor (‘empresa de inversión directa’)” (OCDE *apud* Bodoño, 2011, p.26).

Os argumentos favoráveis ao IED levantados por Bodoño (2011) giram em torno das possibilidades de crescimento econômico sem a necessidade de capital de investimento local, melhoria da infraestrutura, emprego da mão-de-obra local, transmissão de conhecimento e desenvolvimento, impostos arrecadados pelo governo local, estímulo de estabilidade democrática governamental para garantir menor risco de investimento, conexão com outras partes do globo e criação de espaços interculturais e programas de responsabilidade social e fomento das indústrias locais. Contra o IED, Bodoño (2011) argumenta a possibilidade de impactos nocivos do ponto de vista socioeconômico, sociopolítico e sociocultural. O autor levanta pontos críticos como: degradação ambiental, mão-de-obra estrangeira em lugar de empregabilidade local, não compartilhamento de conhecimentos estratégicos, isenção fiscal para atração de investimentos, intervenção no sistema político local, impacto na política exterior do país que recebe o investimento em favor do país investidor, influência na cultura local, impacto na indústria local e choques culturais.

Dado o panorama das vantagens e desvantagens do IED, o autor conclui que a África necessita de investimentos, porém apenas associados com uma boa gestão e proteção a indústrias locais e setores estratégicos é possível usufruir de máximos benefícios desse investimento estrangeiro. Portanto, é possível promover o desenvolvimento local a partir do IED, desde que bem geridos.

Os principais investimentos recebidos hoje pelo continente africano estão concentrados em três principais origens: o investimento europeu, o investimento Chinês e o investimento Indiano. O investimento europeu pauta-se em condicionantes que parecem buscar continuidades de poder no continente. A África recebe investimentos europeus desde a década de 1960 e, ainda assim, muitos países africanos estão em piores condições que antes da independência. Esse fato levanta o questionamento acerca dos resultados efetivos desses investimentos. As restrições impostas pelos europeus para o investimento inibem uma relação proveitosa para a África (Bodomo, 2011).

Em contraste, aponta o autor, a China aparece como uma parceria no eixo Sul com uma postura bastante divergente da postura europeia. A China parte do princípio de estabelecer compromissos e não condicionantes para o investimento. Além disso, o país adota uma postura horizontal, de igualdade entre as partes negociantes. O foco da atuação chinesa está no investimento, e não carrega uma carga humanitária de natureza paternalista que argumenta a tentativa de ajudar o continente a atingir o desenvolvimento como a Europa faz.

Os investimentos indianos aparecem, segundo Bodomo (2011), como uma reação à atuação chinesa. A Índia, percebendo o crescimento de investimentos chineses na África busca seu espaço de influência no continente. Um fator fundamental que difere a atuação indiana da chinesa e da europeia reside no histórico colonial comum. Além disso, os investimentos indianos são caracterizados pela ausência de condicionantes para investimento, em contraste com os investimentos europeus. No que difere dos investimentos chineses, por sua vez, o investimento indiano é centrado no setor privado, diferentemente da China, que atua como Estado. A Índia ainda aposta no questionamento sobre a violação de Direitos Humanos, fato ignorado pela China. Por fim, ainda apresenta-se como ponto favorável ao investimento indiano o enfoque na criação de capacidades, ou seja, a busca pela qualificação profissional das populações africanas nos locais de atuação.

Este é o tripé de investimentos que Bodomo (2011) apresenta como principal no continente africano. O autor identifica no Brasil vantagens competitivas em relação aos

três atores supracitados, que são pouco exploradas. O autor argumenta que o vínculo de sangue que liga o continente ao país não é suficiente para uma relação proveitosa, pois o Brasil precisa enfatizar as reais vantagens econômicas de seus investimentos. Bodomo (2011) cita, por exemplo, a possibilidade de criação de um nicho de mercado voltado para a produção de etanol e para a transferência de tecnologia em biocombustível.

Percebe-se a partir da explanação do autor, que o potencial de investimento brasileiro na África pode ser mais bem aproveitado. Quando ocorre uma aproximação para investimentos que buscam o desenvolvimento mútuo de duas regiões, é importante que se escute as necessidades de ambos os lados. O interesse brasileiro no desenvolvimento conjunto já se mostra presente no plano discursivo, deve-se agora analisar se as atuações do país no continente estão seguindo a mesma lógica presente no discurso.

4. Considerações finais

A partir da explanação realizada pelos autores trabalhados acima, pode-se perceber a necessidade de avaliação da efetividade dos investimentos realizados na África em relação à melhoria da qualidade de vida local. O direcionamento de investimentos para o continente por si só já se mostrou insuficiente para melhorar as condições das populações locais. É preciso que haja uma revisão do modo como tais investimentos são geridos tanto da parte do país investidor quanto da parte do governo local.

Uma possibilidade seria, por exemplo, a adoção de políticas participativas que aumentasse a participação popular na escolha do direcionamento dos recursos provenientes da cooperação internacional para desenvolvimento. Desta forma, as propostas de investimentos serão acolhidas por aqueles que são afetados diretamente pelo impacto da atuação estrangeira.

Sabe-se que atualmente argumenta-se que exista participação popular nas decisões de investimentos de grande impacto, entretanto, é polêmica a discussão quando se leva em consideração as assimetrias de poder no processo decisório. O Brasil possui uma ampla experiência em instituições participativas e poderia ser um exportador de tais políticas quando se relaciona com o continente africano, adotando medidas de inserção participativa em seus próprios investimentos.

O presente trabalho não considerou algumas discussões conceituais que serão aprofundadas na dissertação que seguirá o tema deste artigo. Dentre elas, uma retrospectiva

analítica de termos como: imperialismo, colonialismo e orientalismo deverão ter espaço de destaque. É preciso fazer um estudo aprofundado das várias concepções que os termos imperialismo e colonialismo assumem na literatura crítica, pois as concepções podem influir no entendimento da discussão proposta. O trabalho de Edward Said sobre Orientalismo também pode ser fundamental para ampliação do debate, por isso, pode ser incluído em momentos mais oportunos, assim como o debate sobre a construção discursiva do desenvolvimento levantada por Arturo Escobar.

Apesar de as limitações de tempo e espaço deste trabalho terem excluído do recorte as considerações supracitadas, sugere-se que para projetos futuros sejam incluídas estas abordagens. A importância em assinalar caminhos futuros reside na possibilidade de aprofundamento do tema e de autocrítica construtiva. Os apontamentos servem, então, como um convite para a própria autora ou para outros pesquisadores interessados no tema proposto.

5. Referências Bibliográficas

Boahen, A. A. **O colonialismo na África: impacto e significação.** In: África sob dominação colonial, 1880-1935 (3ª. Edição) (MEC – Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Federal de São Carlos, Trad.). pp.31-50. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

BODOMO, A. **La globalización de las inversiones en África** (L. Campoamor, Trad.). Madrid: Catarata, 2011.

Escobar, A. **Encountering development: the making and unmaking of the third world.** New Jersey: Princeton University Press, 2012.

PARADA, M., Meihy, M. S. B., & Mattos, P. O. **História da África Contemporânea.** Rio de Janeiro: Ed. PUC – Rio: Pallas, 2013.

ROJO, L. M. **A fronteira interior — análise crítica do discurso: um exemplo sobre racismo.** In: Iñiguez, L. Manual de análise do discurso em ciências sociais. (V. L. Joscelyne, Trad.). pp. 206 – 257. Petrópolis: Vozes, 2004.

UZOIGWE, G. N. **Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral**. In: África sob dominação colonial, 1880-1935 (3ª. Edição) (MEC – Centro de Estudos Afro-Brasileiros da Universidade Federal de São Carlos, Trad.). pp.31-50. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2011.

SILVA, Marta Zorzal e. Cooperação Sul-Sul, Investimentos Externos e Desenvolvimento: Existem novas perspectivas a partir do sul global. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], n27, junho de 2014, Disponível em: <http://cea.revues.org/1414>. Acesso em: 7 out. 2015.