

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**CAROLINE CHAGAS DE ASSIS**

**A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL ENTRE BRASIL E ÁFRICA: PAPEL  
ESTRATÉGICO NOS MARCOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL**

**Porto Alegre  
2016**

**CAROLINE CHAGAS DE ASSIS**

**A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL ENTRE BRASIL E ÁFRICA: PAPEL  
ESTRATÉGICO NOS MARCOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Analúcia Danilevicz  
Pereira

**Porto Alegre  
2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Assis, Caroline Chagas de

A cooperação educacional entre Brasil e África: papel estratégico nos marcos da Cooperação Sul-Sul / Caroline Chagas de Assis. -- 2016.

79 f.

Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.



**CAROLINE CHAGAS DE ASSIS**

**A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL ENTRE BRASIL E ÁFRICA: PAPEL  
ESTRATÉGICO NOS MARCOS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 08 de dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profª Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora  
UFRGS

---

Profª. Dra. Sônia Ranincheski  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) pela formação e oportunidades de ter acesso ao ensino de qualidade. Dedico esse trabalho às pessoas que mais me apoiaram toda minha vida, compartilhando todas as alegrias e tristezas. Faço agradecimento especial aos meus pais, Márcia e Caetano, pelo apoio, dedicação e a formação humana que sempre me deram. Ao meu irmão, Samuel Assis, por ser meu companheiro de luta e minha inspiração. Aos meus avós, Onélio Chagas, Clara Chagas, Glecy Assis e Nelson Assis (*in memoriam*) agradeço por todos os ensinamentos e carinho. Ao meu companheiro de todas as horas, Alan Prado, pela paciência e persistência, e à sua família pela acolhida. Às minhas tias, tios, primos e primas agradeço pela motivação e acolhida em meus congressos. Gostaria de agradecer à todos os professores que influenciaram minha caminhada na universidade com muita sabedoria, em particular à professora Analúcia Pereira, pela paciência e disponibilidade em corrigir e trazer dicas a esse trabalho. Também agradeço aos grupos de pesquisa CEBRAFRICA e NERINT pelos debates e conhecimentos compartilhados. Meu profundo muito obrigada, também, aos professores Sônia Raninchesky e Marcos Cepik pelas bolsas de monitoria que me inspiraram o meu interesse pela educação. Queria registrar meus cumprimentos aos professores Flávio Comin e Vanessa Marx que contribuíram muito para que eu me aprofundasse no tema da Educação e Cooperação Internacional. Dedico a ideia desse trabalho aos projetos de extensão da UFRGS, com maior ênfase ao Contraponto e o UFRGSMundi, que permitiram que eu tivesse contato jovens transformadores. Agradeço a todos meus (minhas) colegas de curso, especialmente, Amanda Fontaneli, Bruna Rohr, Gabriela Zwirtes, Josiane Sarti e Camila Saute por todos os debates que me fizeram crescer como acadêmica e como pessoa. Faço profundos agradecimentos à oportunidade de bolsa de intercâmbio dada pelo Santander à Universidad Autónoma de Madrid, que fez com que eu me apaixonasse pelo tema da cooperação com a África, especialmente a africanista Itziar Giménez. Às minhas amigas do intercâmbio Luz Ramos, Micaela Lo Vetere, Patricia Becerra e meus(minhas) companheiros(as) do “sexto piso”, agradeço a acolhida e a alegria. Agradeço a minhas(meus) amigas(os) que sempre me motivaram a realizar meus sonhos, em especial, Morgana German, Juliana Rosset, Marceli Wermuth, Vinícius Madruga, Jodelle Machado, Gabriel Ramos, Tatiany Parra, Noemi Amarante, Airton Gregório, Eduardo Dondonis e Klei Medeiros. Por fim, espero que esse trabalho mostre a importância da educação para o desenvolvimento do Brasil, por isso, agradeço a OcupaFCE pela oportunidade de vivenciar momentos de luta para manter nosso direito de estudar em uma universidade pública.



*A diferencia de la solidaridad, que es horizontal y se ejerce de igual a igual, la caridad se practica de arriba abajo, humilla a quien la recibe y jamás altera ni un poquito las relaciones de poder: en el mejor de los casos, alguna vez habrá justicia, pero en el alto cielo. Aquí en la tierra, la caridad no perturba la injusticia. Sólo se propone disimularla.(Eduardo Galeano, 1998)*

*Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam.  
(Paulo Freire, 1970)*

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a estratégia de inserção internacional brasileira por meio da cooperação educacional com a África de acordo com os parâmetros de Cooperação Sul-Sul. A educação sempre teve um papel importante na formação de recursos humanos dos Estados - para atuar na estrutura administrativa, política, econômica, diplomática e etc. Entretanto, esse tipo de cooperação recebeu maior ênfase a partir do século XXI, quando a integração regional passa a ser um importante pilar de desenvolvimento. Nesse período, também os países emergentes passam a questionar fortemente a política internacional, o que levará a fortalecerem a parceria entre países do Sul, afetando a lógica de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que já estava estabelecida pelos países desenvolvidos. A metodologia empregada é de cunho qualitativo e tem como ênfase a análise de três projetos - o Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), o Programa Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) - utilizando de fontes primárias e dados oficiais dos países, bem como ampla revisão bibliográfica. Os resultados encontrados mostram que a cooperação estabelecida entre Brasil e África, capitaneada pelos projetos educacionais está em constante mudança, dependendo muito do momento político e econômico interno e internacional, mas que vêm ao longo dos anos convergindo para uma perspectiva mais horizontal que se aproxima de uma nova forma de cooperação internacional, a Cooperação Sul-Sul, e, assim, tem afetado a lógica do sistema internacional.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul. Cooperação Educacional. Desenvolvimento. Relações Brasil-África.

## **ABSTRACT**

This research aims to evaluate the strategy Brazil's international insertion through education cooperation with Africa in accordance with the parameters of South-South Cooperation. Education has always had a relevant position in the formation of the human resources for the States. However, this kind of cooperation has received a greater emphasis in the 21<sup>st</sup> century, as the regional integration becomes the main pillar of development and the emerging countries start to question the international politics more heavily. This has reinforced the partnership between the countries from the South, affecting directly the logic of the International Cooperation for Development, which had already been established by developed countries. The methodology used is qualitative and focuses on the analysis of three projects - the Programa Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G), the Programa Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) and the Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) – using primary sources and official data of the countries, as well as an extensive bibliographic review. The found results shows that the cooperation established between Brazil and Africa, led by the educational projects, is constantly changing, depending on the national and international economic and political situation. Over time, however, this cooperation is converging to a more horizontal perspective that is closer to a new kind of international cooperation, the South-South Cooperation, and, because of that, is affecting the logic of the international system.

**Keywords:** South-South Cooperation. Educational Cooperation. Development. Brazil-Africa Relations.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Presença Global das Empresas Brasileiras

Figura 2 – Cooperação Técnica Brasileira

Figura 3 – Estudantes Estrangeiros no Brasil

Figura 4 – Bolsas PEC-G (2000-2016) Distribuídas Geograficamente

Figura 5 – Bolsas PEC-PG (2000-2013) Distribuídas Geograficamente

Figura 6 – Distribuição Geográfica de Bolsas da Capes no Exterior (2013)

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Balanço Comercial Brasil-África (2000-2014)

Gráfico 2 – Execução Financeira de Projetos e Atividades de Cooperação Brasil-África

Gráfico 3 – PNUD Brasil: Cooperação Sul-Sul (em US\$ milhões)

Gráfico 4 – Cooperação em educação do Brasil com os PALOP

Gráfico 5 – Número de Bolsas PEC-G (2000-2016)

Gráfico 6 – Número de Bolsas PEC-PG (2000-2013)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	– Ajuda Internacional para o Desenvolvimento
ANC	– Congresso Nacional Africano
BNDES	– Banco Nacional do Desenvolvimento
CID	– Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNS	– Cooperação Norte-Sul
COBRADI	– Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CSNU	– Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	– Cooperação Sul-Sul
DAF-III	– Divisão de África III
DCE	– Divisão de Temas Educacionais
FRELIMO	– Frente de Libertação de Moçambique
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	– Ministério da Educação
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
NUSAS	– União Nacional dos Estudantes da África do Sul
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	– Organização Internacional do Trabalho
ONU	– Organização das Nações Unidas
PALOP	– Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEB	– Política Externa Brasileira
PEC-G	– Programa Estudante-Convênio de Graduação
PEC-PG	– Programa Estudante-Convênio de Pós-Graduação
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM	– Países de Renda Média
PROMISAES	– Projeto Milton Santos para o Acesso ao Ensino Superior
SASO	– Organização de Estudantes Sul-Africanos
UAB	– Universidade Aberta do Brasil
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILAB	– Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO SUL-SUL.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Histórico .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Definição de Cooperação Sul-Sul .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 Cooperação Educacional na África .....</b>	<b>28</b>
<b>3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÀFRICA .....</b>	<b>36</b>
<b>3.1 Histórico .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2 Estrutura Institucional da Cooperação Educacional Brasileira.....</b>	<b>44</b>
<b>4 PROJETOS DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL .....</b>	<b>51</b>
<b>4.1 Programa Estudantes Convênio - Graduação (PEC-G).....</b>	<b>51</b>
<b>4.2 Programa Estudantes Convênio Pós-Graduação (PEC-PG).....</b>	<b>54</b>
<b>4.3 Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) .....</b>	<b>57</b>
<b>4.4 Cooperação Educacional e Cooperação Sul-Sul .....</b>	<b>59</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 2000 o fenômeno da globalização ganha novos contornos, trazendo como elemento central a educação e seus impactos na estruturação do Estado Nacional. Se antes a educação era apenas um elemento de coesão nacional e auxiliava no desenvolvimento técnico-científico dos países, por meio da formação de mão de obra qualificada, agora no século XXI, a educação torna-se uma forma de integração regional e alicerce para o desenvolvimento das nações.

A cooperação educacional é um dos novos temas de relações internacionais, apesar de ser praticado há muitos anos, ganha ênfase na década de 1990, simultaneamente a diversos fatores que vão afetar o sistema internacional e vão ampliar o escopo de análise de política externa. Como a cooperação educacional faz parte dos ideais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)<sup>1</sup>, ela vai afetar diretamente a Cooperação Sul-Sul (CSS) por meio da ruptura com o “paroquialismo epistemológico anglo-saxão” (CANDEAS, 2012).

O fim dos anos 1990 marcam uma rearticulação dos países do Sul, que se dá concomitante com ampliação da participação da semiperiferia<sup>2</sup> na economia internacional exigindo, também, uma maior representatividade e participação política na organização do sistema internacional (ULLRICH;CARRION, 2014b; PEREIRA; MEDEIROS, 2015; PINO, 2012). No entanto, essa reivindicação suscita uma série de críticas ao Sul, entre elas a de que os países da semiperiferia estariam tentando replicar o domínio do Norte, tornando-se “doadores do Sul” ou “imperialismo soft” (VIZENTINI, 2013; KAKONGE, 2014). Nesse contexto o Brasil merece destaque.

Sendo um país integrante da semiperiferia, o Brasil possui um perfil dual dentro da cooperação internacional. Se, por um lado, foi um país receptor (e continua sendo), por outro lado, ele passa também a ser um articulador de políticas de cooperação internacional que também irão se refletir na cooperação educacional (PUENTE, 2010). Contudo, é importante notar que, internamente, o Brasil possui diversas dificuldades de inclusão social no quesito educacional, sendo que sete milhões de crianças brasileiras não estão matriculadas na escola e muitas das que estão matriculadas ainda sofrem com o analfabetismo funcional (UNESCO, 2014).

---

<sup>1</sup> Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entendida aqui, como coloca Tchuingoua (2009), um sistema que permite que o país receptor concretize seu plano de desenvolvimento com base em colaboração externa que assume formas múltiplas.

<sup>2</sup> Conceito desenvolvido por Wallestein que será abordado no próximo capítulo.

Mesmo assim, o Brasil têm superado vários Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento (MDGs) internamente, o que o leva a buscar cooperar internacionalmente com outros países para rever a agenda internacional para o desenvolvimento, combinando crescimento econômico com inclusão social, como coloca Luiz Inácio Lula da Silva, ex-presidente do Brasil, no primeiro documento sobre cooperação internacional para o desenvolvimento desse país (BRASIL, 2011, p.7).

A cooperação educacional mostra-se, então, um dos pilares sociais de inserção brasileira correlacionando as iniciativas internas com a iniciativas internacionais. Internamente, a inclusão social por meio de Ações Afirmativas, por exemplo, têm permitido a superação de barreiras sociais históricas de desenvolvimento e rompido com, pelo menos, parte de ciclos de exclusão social e econômica (VISENTINI, 2013). Nesse sentido, a cooperação com a África surge como um mecanismo para reafirmar políticas internas de reconhecimento da cultura africana como parte constitucional da sociedade brasileira, ao passo que também serve como uma forma de angariar apoio político internacional para a posição revisionista do Brasil no sistema internacional.

A justificativa do presente trabalho se baseia no entendimento de que a educação tem um papel também dual no sistema internacional. Se por um lado ela foi (e continua sendo) um instrumento de formação de elites em favor de países doadores para manutenção de seu poder colonial e envolve o papel “mercadológico do conhecimento” dominado pelos interesses econômicos de grandes conglomerados de universidades internacionais. Por outro lado, ela também é um importante instrumento dos países do Sul para a integração regional, reforçando valores e conhecimentos necessários ao desenvolvimento, que engloba também a possibilidade de transferência tecnológica entre países do Sul por meio de troca de conhecimentos de *know-how*. Com essas observações feitas, é importante colocar que entende-se a educação, então, como coloca Paulo Freire (1970), um importante elemento tanto para a libertação dos indivíduos quanto para a manutenção da opressão ao longo da história. Por isso, é importante identificar os reais interesses e proposições dos países que utilizam esse instrumento como parte de sua política de cooperação internacional. Além disso, é importante observar que a educação vem sendo utilizada a muitos anos como um instrumento de política externa, tanto pelo Brasil como por outros países, mas é apenas a partir dos anos 2000 que ela passa a ser melhor institucionalizada e vista como estratégica para os países do Sul, por isso, esse é o período em que essa análise será focada, apesar de tratar brevemente a evolução dos programas.

Logo, o presente trabalho tem como problema de pesquisa a seguinte orientação: fazer uma análise de padrões da cooperação educacional adotada pelo Brasil como parte integrante de um projeto de Cooperação Sul-Sul que irá confrontar os mecanismos já estabelecido de ajuda internacional<sup>3</sup> pelos países desenvolvidos. Assim, o trabalho tem dois objetivos principais: verificar a estratégia da política externa brasileira, principalmente, seus interesses e objetivos para a cooperação educacional com África; identificar diferenças da cooperação exercida pelo Brasil com a cooperação exercida por países desenvolvidos mediante análise de três projetos de cooperação educacional (PEC-G, PEC-PG e UNILAB). A hipótese adotada é de que a estratégia de cooperação educacional do Brasil com a África está de acordo com os interesses nacionais ligados a Cooperação Sul-Sul e que, devido a isso, esta se divide em duas variáveis independentes: reduzidas assimetrias políticas nos resultados da cooperação e horizontalidade na formulação da política pública.

As unidades de mensuração da variável horizontalidade será a observação qualitativa dos procedimentos de construção e implementação conjunta dos projetos de cooperação. Já a variável ganhos políticos mútuos não pode ser observada a partir de um mesmo indicador, isso porque se presume que o Brasil está em uma posição de vantagem política e econômica, na semiperiferia, o que não pode ser verificada na maior parte dos países africanos cooperantes. Assim, as unidades de mensuração dessa variável serão ganhos políticos do Brasil a partir da observação do posicionamento dos países africanos que recebem a cooperação internacional em órgãos internacionais – em especial no apoio a entrada do Brasil no Conselho de Segurança da ONU (CSNU). Os ganhos políticos dos países africanos serão observados a partir da contribuição do Brasil para a “interiorização” dos conhecimentos técnicos nos países africanos, ou seja, a capacidade que o Brasil tem de formar tecnicamente os estudantes africanos e não “cooptar” essas elites intelectuais, ampliando a capacidade política africana.

A unidade de observação utilizada será os programas de cooperação educacional internacional do governo brasileiro: Programa de Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G), Programa de Estudantes Convênio de Pós Graduação (PEC-PG) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Justifica-se a seleção desses três programas devido ao fato de que cada um surgiu em um período diferente da política externa brasileira em que houve aproximação do Brasil dos países do Sul

---

<sup>3</sup> Ajuda internacional é a nomenclatura dada pelos países desenvolvidos para designar a transferência de bens, capital humano, know-how e entre outros, como forma de auxílio a países considerados menos desenvolvidos. Esse conceito será abordado no próximo capítulo.

apresentando características específicas desses momentos. Também observou-se o fato de esses projetos contarem com o apoio do Ministério das Relações Exteriores, marcando assim, uma forte característica de uma política de Estado. Ademais, esses projetos são estruturantes, ou seja, fazem parte de uma política de longo prazo do governo, não sendo limitados como ações pontuais com poucos anos de execução.

Por meio de fontes de ampla revisão bibliográfica, tanto brasileiras como africanas, é possível elucidar o entendimento do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento e quais as características teóricas específicas da Cooperação Sul-Sul exercidas pelo Brasil. Utiliza-se a perspectiva marxista de sistema internacional adotada por Immanuel Wallestein para explicar a divisão internacional do sistema em Norte e Sul e, dentro dessa divisão, busca-se adotar os debates sobre cooperação internacional para o desenvolvimento no continente africano, com base nas discussões de autores como Samir Amin, Bernard Founou Tchuigoua e Ayllón Pino. Para debater o entendimento de Cooperação Sul-Sul e política externa brasileira, utiliza-se autores brasileiros como Analúcia Pereira, Paulo Visentini, Carlos Milani, Patrícia Leite e Carlos Puente. As ações de cooperação educacional são debatidas com base em autores de linhas de pesquisa educacional, como Tristan McCowan e Paulo Freire, mas também utiliza-se de economistas como os debates de James Heckman que fala da influência da educação no desenvolvimento e de pesquisadores de ciências humanas e sociais como Letícia Pinheiro, Gregory Beshara, Alessandro Candeadas e Carlos Milani, que debaterão a influência da educação na política externa. Por fim, utiliza-se de autores brasileiros como Danielle Ullrich, Rosinha Carrion, Silvia Nogueira, Deolindo de Barros e Carlos Milani para debater a influência específica dos projetos selecionados na política externa brasileira.

Por meio de trabalhos realizados por organizações internacionais, dados e documentos oficiais, ou seja, fontes primárias, faz-se o debate e descrição dos projetos de cooperação educacional. Entre as fontes primárias utilizadas estão o sistema de atos internacionais do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), documentos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), análises realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), documentos de organizações internacionais, como UNESCO e UNICEF, e também, materiais produzidos por diplomatas do Brasil e do continente africano.

Dessa forma, o trabalho está dividido em três capítulos. Em um primeiro momento procura-se entender o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e os nuances históricos do entendimento desse conceito entre países do Norte e do Sul, para depois fazer uma análise mais profunda sobre o conceito de Cooperação Sul-Sul, por fim,

nesse primeiro capítulo, busca-se analisar o papel dual da cooperação educacional com os países africanos. No segundo capítulo, tem-se a intenção de evidenciar os momentos em que a política externa brasileira se aproxima dos países africanos, dando ênfase ao século XXI (especificamente entre 2000-2014), para depois entender a estrutura institucional e estratégias brasileiras de cooperação educacional com a África. No terceiro capítulo, faz-se a análise documental, procedimental e processual desde sua criação dos três projetos de cooperação educacional selecionados (PEC-G, PEC-PG e UNILAB) para depois analisar as unidades de mensuração. Por fim, colocam-se conclusões a partir da análise realizada.

## **2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Nesta seção busca-se analisar a história do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), cooperação exercida pelos países desenvolvidos desde o século XIX, a fim de entender quando e como esse conceito passa a ser questionado, culminando com o surgimento do conceito de Cooperação Sul-Sul (CSS). Por conseguinte, faz-se necessária a discussão conceitual atual de CSS do ponto de vista brasileiro e africano. Por fim, analisa-se a relação entre a educação e as relações internacionais no âmbito da cooperação.

### **2.1 Histórico**

A ajuda internacional para o desenvolvimento começou a ser praticada no início do século XX, na União Soviética, com a mudança de regime nesse país. A revolução exigia bases produtivas igualmente desenvolvidas, por tanto, era necessário reduzir as desigualdades de desenvolvimento naquele país. Assim, iniciou-se um processo de transferência de técnicas e tecnologias que estimularam a ampliação de bases produtivas nas regiões menos desenvolvidas. Contudo, no período pós-Segunda Guerra Mundial, com a reestruturação da Europa, os Estados Unidos perceberam que a ajuda internacional poderia ser uma forma estratégica para evitar novos conflitos e estabelecer uma zona de influência. Assim, o estilo de ajuda internacional iniciado pela União Soviética, que visava o desenvolvimento por meio do estímulo à apropriação de bases produtivas, foi colapsando e abrindo espaço para o estilo estadunidense inaugurado com o Plano Marshall, no qual a “ajuda” passa a ser uma forma de barganha política/econômica. Com esse plano os americanos passam a adotar uma política de ajuda institucionalizada, com o objetivo de influenciar as bases administrativas, sociais e culturais dos países receptores, ampliando assim sua zona de influência na região (TCHUIGOUA, 2009; MILANI, 2012).

Concomitante a reconstrução da Europa e a rearticulação sistêmica em torno de um sistema bipolar da Guerra Fria, há o surgimento de uma relação Sul-Sul. Em princípio, as relações do Sul começam a se desenvolver com a aproximação dos países asiáticos em 1954, que percebiam a necessidade da concentração nas decisões políticas para chegarem à resolução de problemas comuns. Tal iniciativa pode ser percebida por uma série de acordos tanto entre China e Índia, na Conferência de Genebra (1954), o enunciado dos cinco princípios de Coexistência Pacífica - respeito à soberania nacional, princípio da não agressão,

não interferência em assuntos internos, cooperação em benefício mútuo, coexistência pacífica - por parte da China e, também, na articulação regional entre Ceilão, Burma, Índia, Paquistão e Indonésia, na Conferência Colombo (1954) e na Conferência Bogor (1954) (LEITE, 2011, p.56)

Como observa Samir Amin (2009), quando o sistema de ajuda internacional é transplantado para os países africanos, os países desenvolvidos impunham uma série de condições políticas, econômicas e sociais, que tornava os países receptores dependentes e com uma capacidade de decisão política/econômica muito limitada. Assim, gradativamente as contradições exercidas por esse tipo de cooperação, pautada por interesses estratégico/econômicos dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento, começa a ser denunciado pelos países receptores (MILANI; CARVALHO, 2013).

Então, não bastando apenas a reivindicação de condições mais igualitárias, fica evidente a necessidade de articulação desses países do Sul para que eles superassem as barreiras da dependência por meio de concentração das decisões políticas. A união permitiria a resolução de problemas comuns - como o combate ao colonialismo e ao neocolonialismo – o que leva os Estados do Terceiro Mundo a se reunirem na Conferência de Bandung (1955), sem a interferência de Europeus, Estados Unidos e União Soviética (LEITE, 2011). Como a história mundial revela uma constante relação entre centro-periferia do sistema internacional, em que essa última parte nunca se articula sem o intermédio do centro, o fato da periferia não aceitar intermediário e resolver debater sobre problemas comuns diretamente, torna-se um marco histórico (PEREIRA; MEDEIROS, 2015). Assim, “a Conferência de Bandung e outros mecanismos multilaterais como o Movimento dos Não-Alinhados e o G-77 inauguram uma nova etapa na história mundial, sendo o pontapé inicial do desenvolvimento das relações sul-sul.” (PEREIRA; MEDEIROS, 2015)

A partir do desenrolar da conjuntura internacional das décadas de 1960 - coexistência pacífica da Guerra Fria - e do contexto de alinhamento político dos países do Sul, permitiram o estabelecimento de uma articulação mais coesa desses países por meio da tentativa de institucionalização da articulação política e econômica (LEITE, 2011). Como fica claro pelos princípios de Bandung:

[...] noções de autonomia e independência em relação à disputa bipolar, direito de autodeterminação dos povos, respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, não ingerência nos assuntos internos de outros países, condenação do colonialismo, resolução pacífica de controvérsias, busca da paz e da segurança internacionais, coexistência pacífica entre os países, desarmamento total e absoluto,

respeito aos direitos humanos e ao direito internacional público [...] (LEITE, 2011, p.59).

Ao passo que na década de 1960 alguns objetivos vão sendo alcançados pelos países do Terceiro Mundo, o “espírito de Bandung” também começa a se expandir para os países latino-americanos, porém, passando por mudanças qualitativas e quantitativas. Essa mudança se dá pela percepção dos países do Sul de que o fim do colonialismo não rompia com os laços da dependência que mantinham o quadro de subordinação agora na questão econômica e até intelectual, por isso, a agenda do movimento passa a adotar questões econômicas mais complexas fundadas na teoria da dependência, muito defendida pelos países latino-americanos (LEITE, 2011; FERNANDES, 1975). Assim, a articulação dos países do Sul se volta cada vez mais para o tema de desenvolvimento econômico, institucionalizado pela criação do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e do G-77 (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Nesses movimentos, os novos países independentes buscam alternativas ao neocolonialismo por meio do estabelecimento de relações horizontais, que visavam enfrentar problemas econômicos e sociais compartilhados - como desigualdades, pobreza, fome e mortalidade infantil - passam a ser uma constante tentativa de institucionalizar a agenda da Cooperação Sul-Sul nos debates da ONU. Nesse sentido, a década de 1970 também foi marcada, pela institucionalização do movimento, no qual são criados diversos mecanismos de diálogo entre os países do Sul, capazes de articular posicionamentos internacionais e coordenar políticas que permitissem o compartilhamento de experiências, para estabelecer a densidade necessária para alcançar metas comuns levando a que, em 1978, o conceito de Cooperação Sul-Sul fosse citado pela primeira vez na ONU, na Conferência de Buenos Aires (PEREIRA; MEDEIROS, 2015; LEITE, 2011).

Ademais, a iniciativa unilateral dos Estados Unidos de romper com a paridade ouro-dólar evidenciaria o poderio estadunidense e a baixa representatividade do Sistema de Bretton Woods para os países em desenvolvimento, o que leva a radicalização do movimento do Sul na década de 1970. As crises do petróleo, caracterizadas pela decisão de determinação dos preços do petróleo por parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mostram a importância das matérias primas para os países desenvolvidos, bem como, revelam o poder da concentração política em torno de uma questão econômica e inspiram essa ação mais radicalizada dos países do Sul (LEITE, 2011).

No entanto, a década de 1980 rompeu com o processo de fortificação da CSS. O final da década de 1970 foi marcado pela tentativa de retomada da hegemonia dos EUA, por meio de política de elevação das taxas de juros, protecionismo e gastos excessivos em defesa. Tais

políticas prejudicam diretamente os países em desenvolvimento que dependiam de financiamento externo para a promoção de sua industrialização, passam a adotar políticas de austeridade devido ao constrangimento externo. Por isso, nessa década não houve maiores avanços para a CSS em termos materiais (LEITE, 2011).

Contudo, com a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria na década de 1990, há o início de um otimismo em relação ao sistema internacional e ao restabelecimento de várias democracias no Sul (LEITE, 2011). Com o fim da bipolaridade, acreditava-se que os temas relativos à segurança perderiam um pouco do seu espaço na agenda internacional, para dar maior abertura para os temas econômicos que estavam ligados a globalização, cada vez mais acentuada (NYE, 2009). A aceleração no processo de globalização e o início da democratização das relações Estado-sociedade reforçam a tentativa de tornar o mundo mais pacífico por meio da cooperação, por isso, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) passa a ganhar destaque nas agendas internacionais (pelo menos na retórica) como se pode observar na Agenda para a Paz (1992), na Agenda para o Desenvolvimento (1994) e pelos relatórios produzidos pelo Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (MILANI, 2012).

O que ficava evidente, todavia, é que após a disputa bipolar no sistema internacional, surge mais intensivamente uma disputa voltada para a “geoeconomia” de um mundo globalizado. A globalização já existe há muitos anos, entretanto, o que os analistas argumentam é que próximo do século XXI ela passou a ser determinante no comportamento dos atores internacionais. Segundo Nye (2009), a redução de custos de informação e melhora dos transportes, tornaram as redes de interdependência internacionais mais densas transformando, assim, as relações sociais. Nesse sentido, o capitalismo estaria tão interligado que as ações de um país poderiam afetar rápida e intensivamente outros países - que muitas vezes, estão distantes fisicamente - o que torna os temas relativos às relações internacionais cada vez mais importantes para a tomada de decisão dos atores de todo mundo (NYE, 2009).

Também na década de 1990 houve uma intensificação da participação civil nas atividades internacionais. Da mesma maneira, o sistema de cooperação tornou-se cada vez mais complexo, de forma que entre os doadores e os beneficiários existam muitos outros “atores-mediadores” - como organizações não-governamentais (ONGs), movimentos sociais, mídia internacional, centros de pesquisa e redes de ativismo político - que atuam no sentido de difundir as agendas propostas e legitimá-las, mas que às vezes atuam também na definição de mecanismos de monitoramento e controle das ações (MILANI, 2012).

Por conseguinte, a união da ideologia do livre mercado e de Estado mínimo e a participação da sociedade civil na ajuda internacional estimularam o surgimento de uma nova agenda de CID mais ampla, na qual há maior ênfase nos diálogos sobre políticas públicas com projetos de longo prazo, mas focados nas políticas econômicas em áreas que contemplassem os interesses dos doadores (MILANI, 2012).

[...] a agenda da CID encontrava-se claramente ampliada: de projetos e intervenções pontuais os principais doadores passaram a privilegiar programas (com metas e estratégias) e políticas, aumentando significativamente a envergadura temática e o raio de ação da cooperação para o desenvolvimento. Da “ajuda internacional” passou-se à lógica de cooperação e parcerias (Degnbol-Martinussen; Engberg-Pedersen, 2008). Enquanto o espectro da agenda foi sendo ampliado, avançando para questões relativas à reforma do Estado, a orientação estratégica foi de “focar” os projetos em grupos de beneficiários (os mais vulneráveis, os mais pobres, etc.). (MILANI, 2012, p.214)

Existem diversas dimensões da globalização (econômica, social, cultural, ambiental e etc.) e elas afetam os países de diferentes formas devido a sua capacidade de autonomia, o que acaba criando lacunas cada vez maiores entre ricos e pobres (NYE, 2009). Assim, o fato da globalização ter se intensificado na década de 1990, não quer dizer que houve universalidade no acesso aos seus benefícios, gerando desapontamentos, principalmente dos países do Sul no final do período. Tal situação também foi percebida por Immanuel Wallerstein (2000), mas de uma nova perspectiva, a do sistema-mundo.

Na perspectiva de Wallerstein (2000), o mundo capitalista moderno faz a divisão internacional do trabalho de forma geográfica se beneficiando da alocação de recursos internacionalmente. Assim, há uma divisão do mundo em regiões de centro, semiperiferia e periferia<sup>4</sup>. Como o sistema capitalista é naturalmente dual, ou seja, para a sua sobrevivência precisa tanto do livre mercado - para estimular a concorrência e a inovação - quanto do

---

<sup>4</sup> Para Wallerstein (2004) a sobrevivência do sistema capitalista depende do quase-monopólio, ou seja, o capitalismo precisa da coexistência da acumulação e do livre-mercado e, para isso, possui uma forte dependência/relação com o Estado. Uma das formas de conseguir acumulação é a produção em larga-escala que, ao longo do tempo, pode gerar crises de super-produção, nas quais a acumulação não consegue ser realizada de acordo com a expectativa dos atores. Assim, o autor argumenta que o capitalismo faz a divisão do trabalho de forma geográfica entre zonas de centro e de periferia que são interdependentes. Essa relação centro-periferia se dá de forma relativa, uma vez que com a ampliação da produção e a entrada de novos atores, fazem com que a acumulação de capital seja decrescente, forçando os competidores a buscarem novos produtos que tenham maiores ganhos. Dessa forma, um ator pode ter quase-monopólio em um setor e não possuir monopólio em outro, pressionando o sistema. Para “aliviar” a pressão do centro sem uma grande crise de superprodução, parte da produção pode ser transferida para zonas da semiperiferia. O que torna a semiperiferia um ator intermediário entre o centro e a periferia, e o qual sofre maiores pressões do capitalismo, variando suas iniciativas de acordo com o momento estabelecido. Segundo essa perspectiva, a semiperiferia busca fazer o mesmo que o centro “correndo rápido” para alcançar o topo, mas, devido a suas peculiaridades, em alguns momentos, possui uma posição ambígua. Exemplos desse tipo de país são Brasil, Índia e Coreia do Sul que exportam matérias primas (como a periferia) e, ao mesmo tempo, possuem alguns produtos competitivos (como o centro) (WALLERSTEIN, 2000; WALLERSTEIN, 2004).

monopólio - para estimular o acúmulo da mais-valia - o domínio geocultural se torna necessário para a coesão do Estado e manutenção do sistema capitalista. Essa lógica se replica também no sistema internacional, no qual, para garantir o domínio do centro sobre a periferia e manter o funcionamento do sistema capitalista, o centro se basearia em três pilares do domínio geocultural: reformas políticas controladas, construção do conhecimento e a despolitização da classe menos favorecida. Dessa forma, a educação joga um importante papel no sistema internacional, uma vez que é a partir da alienação e da institucionalização do racismo e sexismo que o sistema consegue manter esses dois elementos antagônicos sem se autodestruir (WALLERSTEIN, 2000).

Na perspectiva de Wallerstein, então, a semiperiferia é o intermediário entre centro e periferia que busca tornar-se o centro. Contrapondo esse pensamento, Samir Amin (2014) argumenta que os próprios interesses dos países da chamada “semiperiferia” são diferentes dos países do centro, pois não possuem um plano de poder mundial como a tríade (Estados Unidos, Europa e Japão) e, além disso, possuem ampla dependência do centro, o que torna a “semiperiferia” mais próxima dos interesses da periferia do que do centro.

O período da década de 1990 acaba em clima de decepção, principalmente na semiperiferia que se iludia com a possibilidade de ascensão econômica dos ajustes estruturais, acaba percebendo que esses programas acentuariam ainda mais a desigualdade entre países ricos e pobres (AMIN, 1998). Concomitante, os países do Sul seguiam afastados do processo de tomada de decisão no sistema internacional, resultando em baixa representatividade e legitimidade política (LEITE, 2011). Esse quadro de decepção começa a mudar então no século XXI.

Ao contrário do esperado pelos países desenvolvidos, há uma crise capitalista que começa a se acentuar no século XXI e afeta diretamente os países desenvolvidos. Concomitante a isso, com o retorno da valorização das *commodities*, as denominadas “potências emergentes” tornam-se menos suscetíveis aos desequilíbrios externos do que no período anterior, pois apresentam expressivas taxas de crescimento econômico e êxito na aplicação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, passam a se articular em uma coalizão política para contestação da ordem internacional. Dessa forma, há novo fôlego a ideia de CSS, principalmente, a partir da I Cúpula do Sul, em 2000 (PINO *apud* IPEA, 2014).

Porém, nessa nova etapa da CSS há a percepção de que romper totalmente com o sistema de ajuda internacional geraria uma instabilidade muito grande, devido à dependência do Sul do sistema financeiro dos países desenvolvidos, que caso confrontados, poderiam levar a uma guerra (AMIN, 2009). Nesse contexto, a CSS volta a ganhar centralidade nos debates

internacionais, mas agora de forma mais moderada que na década de 1970. Uma vez que é difícil se colocar totalmente contra os países do Norte<sup>5</sup>, a CSS passa a buscar por uma parceria com o Norte para alcançar um denominador mínimo de exigências sociais (LEITE, 2011).

Como argumenta Amin (2009), os países do Norte não deixaram de ter interesses na ajuda internacional, mas também os países do Sul não podem seguir aceitando o sistema como uma “caridade”, por isso, o autor sugere os mecanismos da ONU como forma de reforçar a “voz” dos países do Sul no sistema internacional. Tal iniciativa não acontece sem resistência dos países do Norte, como pode ser observado na Declaração de Paris (2005) e na Agenda de Accra (2008) que demonstram mais uma tentativa do Norte de regulamentar a cooperação por meios alternativos aos da ONU, e assim, enfraquecer o poder de ação coletiva dos países do Sul (AMIN, 2009)

Dessa forma, como ressaltado, o conceito de Cooperação Sul-Sul (CSS) surge ainda na década de 1950 como resposta a uma articulação do Norte, em um contexto de autoidentificação dos países em desenvolvimento de que possuem interesses e problemas comuns. Em um primeiro momento, surge a perspectiva de que existem constrangimentos estruturais internos e externos capazes de impedir o desenvolvimento dos países do Sul e que apenas por meio da concentração decisória esses países conseguiriam um resultado minimamente satisfatório, dando início ao conceito de Cooperação Sul-Sul na Conferência de Buenos Aires (1978). Por conseguinte, essa perspectiva gera respostas dos países do Norte, que sempre buscam manter seu bloco coeso, resistindo às mudanças exigidas pelo Sul e algumas vezes, como na década de 1980, forçando indiretamente o Sul a reduzir suas atividades de união. Tendo em vista essas ações e afim de garantir um maior bem-estar econômico e diminuir as assimetrias da distribuição de poder, os países do Sul voltam a cooperar entre si no século XXI, mas agora de uma forma a buscar incluir no Norte nas decisões. Essa inclusão gera, muitas vezes, dificuldade na compreensão da CSS como forma singular de cooperação, por isso, suas características serão tema da sessão seguinte.

## **2.2 Definição de Cooperação Sul-Sul**

Devido ao fato de ser um estudo muito recente dentro do campo de relações internacionais, a cooperação internacional ainda é um tema embrionário na academia, e seu conceito é ainda pouco institucionalizado entre os países (BRASIL, 2012). Essa falta de institucionalização do conceito de cooperação internacional, mesmo entre os países doadores

---

<sup>5</sup> Países do Norte são, segundo a definição de Amin (2014) os países do centro da decisão política e econômica internacional, muitas vezes referenciados como países desenvolvidos.

tradicionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) <sup>6</sup>, ao mesmo tempo em que permite aos atores internacionais inovar em suas políticas externas - nas regras a serem utilizadas e na forma de gestionar seus projetos - pode, também, dificultar posteriores comparações entre países (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE. 2016). Mesmo assim, o esforço para entender esse conceito e o que ele significa se faz necessário.

O aumento da participação econômica dos emergentes<sup>7</sup> no sistema internacional fez com que eles passassem a exigir uma maior participação política na concertação global. Como possuem características diversas e um grupo muito grande, os emergentes não têm um consenso total sobre todos os seus interesses, por isso, atuam por meio de coalizões de geometria variável, ou seja, fazem parcerias em diversos grupos multilaterais sobre temas específicos ampliando seu poder político por tema abordado. Tal iniciativa nada mais é do que a busca por criar espaços autônomos para o concerto e a cooperação política sem a intervenção de outras potências tradicionais, pressionando para a redução das assimetrias no sistema internacional. Isso tem transformado profundamente os mecanismos de governança global, coagindo os doadores tradicionais a uma redefinição de suas estratégias de cooperação (PINO, 2012; IPEA, 2012a; PEREIRA; MEDEIROS, 2015). Essa mudança na estratégia do Norte causada pelo Sul pode gerar confusões na hora da definição de conceitos devido à incorporação de nomenclaturas e de algumas práticas para mascarar os reais interesses.

Por exemplo, a Resolução 1.383B (capítulo XVI) da Assembleia Geral, de 1959, que estabelece a mudança do termo “assistência técnica” por “cooperação técnica” para designar as ações da organização, pode causar esse tipo de confusão nas nomenclaturas. Como visto anteriormente, em um primeiro momento, a CID ficou conhecida como “ajuda internacional” ou “assistência internacional”, nomenclatura normalmente utilizada pela OCDE. Essa perspectiva trazia a ideia de formulação e aplicação unilateral das políticas públicas pela “caridade e benevolência” dos países “doadores” para com os países “receptores”. Contudo,

---

<sup>6</sup> A OCDE é uma organização fundada em 1961. Seu histórico remonta a reconstrução da Europa na II Guerra Mundial, com o Plano Marshall, quando os países europeus fundam a Organização para Cooperação Econômica Européia (OCEE). Mais tarde a OCEE vai ser agregada pelos EUA e pelo Canadá para a fundação da OCDE e, em 1964, o Japão entra para o grupo. Hoje essa organização conta com 35 membros e um orçamento de €370 milhões (OECD, 2016). Dessa forma, a OCDE é representada majoritariamente por países desenvolvidos que buscam estabelecer regras para a ajuda internacional concedida aos países do Sul e institucionalizar a Cooperação Norte-Sul. Atualmente, esse grupo de países é o maior financiador da cooperação internacional mundial e influência na tomada de decisão dos países membros quanto aos meios/quantidade de ajuda bilateral (MILANI, 2015).

<sup>7</sup> PINO (2012) especifica que a maioria dos países emergentes são de Países de Renda Média (PRM) que geralmente dependem da ajuda internacional. Essa classificação depende majoritariamente do cálculo de PIB entre os países, o que a torna relativamente limitada aos fatores econômicos. Nesse trabalho adotaremos a ideia de país emergentes, pois, entende-se que é um conceito mais abrangente de países que estão fora do centro de decisão política além da econômica, segundo a perspectiva de Amin (2014).

com o surgimento das relações Sul-Sul há preferência pela utilização do conceito “cooperação”, porque ele implica em uma relação mais igualitária entre os parceiros, com ganhos mútuos e maior controle e participação do “parceiro receptor” (*demand-driven*) (IPEA, 2012a; IPEA, 2012b).

Outro fator relevante de mudança oferecida pelos países do Sul na CID foi acrescentar ao resultado da cooperação o “desenvolvimento”. Isso não quer dizer que não possam existir assimetrias nas relações de cooperação, pelo contrário, o princípio da cooperação presume que uma das partes tenha algo a mais a oferecer que a parte receptora. O que muda ao acrescentar “desenvolvimento” é que a assimetria acentuada - que leva a dependência e a falta de soberania nas escolhas do país receptor - não pode se caracterizar como cooperação. Isto é, “desenvolvimento” implica na necessidade de obtenção de benefícios mútuos medidos a partir de interesses econômicos e estratégicos do país receptor (IPEA, 2012a).

Para Ullrich e Carrion (2014b) a atuação dos países do Sul se resume a três dimensões:

- (i) **dimensão política**, que promove a constituição de âmbitos autônomos para a geração de perspectivas e práticas alternativas entre países semiperiféricos e periféricos; (ii) **dimensão técnica**, processo pelo qual países semiperiféricos e periféricos adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, experiências tecnológicas, expertises tecnológicas, que se traduzem em projetos e programas de cooperação; (iii) **dimensão econômica**, realizada no âmbito comercial, financeiro e de investimentos entre países semiperiféricos e periféricos. (ULLRICH; CARRION, 2014b p.90).

A própria Conferência de Buenos Aires (1978), que deu início ao conceito de CSS com a formulação do Plano de Ação de Buenos Aires, apresentou de forma prática um novo tipo de cooperação técnica baseado na reciprocidade e horizontalidade, muito diferente da ideia de “benevolência” reforçada pelo Norte. Inclusive, esse plano colocou em destaque a autonomia dos países do Sul quando reforçou sua capacidade em resolver seus próprios problemas. A ideia do plano foi enfatizar que a prática social pode ser replicada e gerar desenvolvimento por meio do intercâmbio de conhecimentos, informações, tecnologias e técnicas de gestão em políticas públicas nas áreas de educação, saúde, agricultura, entre outras (PEREIRA; MEDEIROS, 2015).

Contudo, como coloca Wallestein (2004), a proposta da semiperiferia seria tornar-se o centro em algum momento, e isso pode ser realizado por meio da cooperação, como muitos autores iriam chamar de “imperialismo soft” (VISENTINI, 2013). Para Tchuigoua (2009) e Amin (2009), ao contrário, a principal vantagem da CSS é ser uma alternativa ao plano de poder mundial dos países do Norte. Para Tchuigoua (2009), o Sul pode se desenvolver sem o Norte, mas o contrário não é possível, por isso, é preciso que as elites locais dos países da

semiperiferia se libertem da dependência do “pensamento” que limita sua atuação no sistema internacional. Já para Amin (2014), como não possuem os mesmos planos de poder mundial dos países do Norte, a semiperiferia não poderia ser comparada ao imperialismo. Dessa forma a própria ideia de autonomia, pode ser considerada um avanço em relação à ajuda do Norte.

Além disso, a CSS pode ser útil para os países que a realizam, mesmo que muitas vezes esses países não tenham condições financeiras mais vantajosas como a OCDE. Mesmo investindo pouco esses países do Sul angariam rápidos retornos na forma de influência e prestígio internacional, tornando os custos/benefícios atraentes até para os países que ainda recebem recursos internacionais (PINO, 2012).

[...] a Conferência de Lusaka, de 1970, trouxe consigo o princípio de autossuficiência coletiva, ou seja, a ideia de que os países periféricos não deveriam esperar pela benevolência dos países ricos para que uma nova ordem internacional surja. Isso significaria que os países do Terceiro Mundo seriam responsáveis pelo próprio desenvolvimento, com “maior controle de seus recursos naturais, busca do desenvolvimento científico e tecnológico próprio, melhorias em seus sistemas educacionais, assim como medidas externas (maior cooperação econômica e técnica entre estes países, associações e incremento de intercâmbio comercial, etc.)” (PINO, 2014, p. 164 *apud* PEREIRA; MEDEIROS, 2015, p.13).

Como sugere Amin (2009), dificilmente os países emergentes conseguiriam fazer essas mudanças no sistema de ajuda internacional por meio de enfrentamento às potências tradicionais, por isso, a decisão de colaborar ativamente dentro das organizações da ONU - como na realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) - pode representar uma tentativa de ação coletiva da coalizão Sul-Sul para proporcionar mudanças nas regras de governança global. Além disso, tal cooperação tem afetado profundamente o estilo de cooperação exercido por parceiros tradicionais, como a União Européia, que tem reconhecido os avanços da CSS no combate a pobreza e a desigualdade, por exemplo (AMIN, 2009; PINO, 2012). Mesmo assim, como ressalta Souza (2012):

De todo modo, a questão de se as relações Sul-Sul no que concerne à promoção do desenvolvimento são cooperativas ou não é essencialmente empírica, e deve, portanto, ser problematizada como parte do que buscamos investigar, em vez de ser assumida de forma *a priori*. (SOUZA, *apud* IPEA, 2012a, p.89).

No caso do Brasil, a prática da CID começou na década de 1960, mas apenas nos anos 1980 que esse tipo de cooperação teve maior ênfase na política externa e, somente, a partir de 2003 há um maior foco na CSS (MILANI, 2015). Acredita-se que cerca de US\$ 1600 milhões de dólares foram investidos pelo Brasil em programas de cooperação técnica, contribuições multilaterais, ajuda de estudo para estrangeiros e assistência humanitária, setores que fazem parte do que o Brasil chama de CSS (PINO, 2012). Mas, mesmo fornecendo todo esse

montante de cooperação internacional, o Brasil não deixa de receber recursos internacionais pela OCDE, ajuda que pode variar entre 331 milhões de dólares (2007) e 661 milhões de dólares (2010) (PINO, 2012).

Para o governo federal, a contagem da importância da cooperação internacional com base no PIB é algo que pode transmitir uma imagem errônea de sua importância. Isso porque, o país defende que os efeitos da CID, se aplicados a setores estratégicos para o desenvolvimento, podem ter um impacto positivo muito maior do que seu investimento. É o caso do próprio Brasil, que recebia uma quantia muito pequena em relação ao seu PIB de ajuda internacional, mas, ao aplicar em segmentos estratégicos, teve alguns sucessos, como a instituição do sistema S (SENAI, SESI, SENAC) que, hoje, inclusive, começa a ser implementado em outros países da América Latina e África (BRASIL, 2012).

A CSS é utilizada pelos brasileiros como ferramenta de política externa, devido ao reconhecimento internacional dos resultados positivos na implementação das políticas sociais internas, que irão reforçar os valores de equidade e justiça social internacionalmente (BRASIL, 2011). Diferente dos países do Norte que favorecem mais instituições não vinculadas aos Estados receptores (como ONGs) - uma vez que os Estados periféricos não são bem vistos pela sociedade civil - países do Sul, como o Brasil, tem como objetivo o auxílio governamental (AMIN, 2009).

É importante notar, no entanto, que o fato de a cooperação brasileira ter uma relação estreita com objetivos de política externa não implica em uma atuação sujeita aos interesses do governo, mas sinaliza que o Estado funciona como um articulador e dá uma base de apoio junto com a sociedade civil às ações implementadas (BRASIL, 2012). Além disso, a cooperação internacional brasileira tem uma forte descentralização, na qual centenas de instituições do governo federal estão envolvidas demonstrando uma alta capilaridade, mas que, muitas vezes, dificulta uma identificação clara do volume real de investimentos do país na cooperação (BRASIL, 2011).

Nas questões de financiamento da cooperação podemos notar uma clara diferença entre a cooperação brasileira e a cooperação de países do Norte. Enquanto que os investimentos brasileiros para CSS são cem por cento a fundo perdido (não reembolsáveis), a OCDE exige um mínimo de 25 por cento e um desconto fixo de 10 por cento (BRASIL, 2011). Contudo, isso acaba excluindo da contagem de investimentos muitas das ações do BNDES e o perdão de dívidas externas de países africanos, trazendo uma ideia sub-representativa da cooperação brasileira. Além disso, a dimensão multilateral da cooperação

brasileira é financiada por várias organizações internacionais mantidas por países do Sul, enquanto a OCDE conta com recursos do Norte (BRASIL, 2011).

Para o governo brasileiro, a cooperação internacional para o desenvolvimento é dividida em modalidades, estabelecidas pela Cobradi (em 2010) como: cooperação técnica, cooperação educacional, cooperação científica e tecnológica, cooperação humanitária, proteção e suporte a refugiados, operações de peacekeeping e contribuições às organizações internacionais. No caso brasileiro, em 2010 foram investidos R\$ 1,6 bilhões, dos quais 81,4% se dedicaram ao investimento em parcerias multilaterais (o que é equivalente a US\$923 milhões) e 18,6% se destinaram a parcerias bilaterais. Segundo dados da Cobradi, em 2010, 22,6% dos investimentos foram realizados na África (IPEA, 2014).

Por fim, é possível concluir que apesar da definição de CSS ser uma generalização devido a grande diversidade de atuação dos países do Sul, no caso brasileiro há uma clara utilização dos seguintes itens: ganhos mútuos com assimetrias reduzidas nas vantagens das partes, controle e participação do país receptor da cooperação (*demand-driven*), atuação de acordo com os interesses nacionais do receptor. Também, é possível identificar que mesmo baseada em ganhos mútuos, os parceiros do Sul também atuam por interesses políticos e econômicos que lhes motivam a participar desse tipo de cooperação. Contudo, a verificação empírica desse conceito e suas diferenças reais da CNS só serão feitas no último capítulo dessa análise.

### **2.3 Cooperação Educacional na África**

A presente sessão não visa esgotar o debate sobre a relação entre educação e relações internacionais, mas identificar o papel ocupado pela educação nas relações de cooperação para o desenvolvimento. Pretende-se entender, principalmente, as atribuições da educação na formação dos Estados nacionais africanos, desde o período da descolonização até o século XXI para, no próximo capítulo, entender o papel que o Brasil ocupa no espectro de cooperação educacional.

Primeiramente, é necessário ressaltar que a educação tem um papel dual na vida do indivíduo, podendo representar, por um lado, uma ação libertadora na qual o(a) estudante aprende a ser crítico(a) a realidade, ou, por outro lado, a educação pode estimular a opressão, por meio da transmissão de valores sem a criticidade do pensamento. Esses dois papéis são intrínsecos um ao outro, podendo em um dado momento, o oprimido voltar-se contra a opressão e lutar pela libertação ou tornar-se um opressor (FREIRE, 1970). Tal perspectiva

pode também ser aplicada a um entendimento mais amplo das relações internacionais, como observa Wallerstein (2000), pois o sistema capitalista é dividido em três esferas interdependentes que comportam elementos contraditórios, como a existência do monopólio e a necessidade do livre mercado, por isso, o sistema precisa de mecanismos sociais que mantenham essas contradições sem sua desintegração.

Como afirmam Heckman e Corbin (2016), a educação não pode ser avaliada isoladamente como elemento de desenvolvimento econômico. Para eles, existem muitos tipos de habilidades que são desenvolvidas de acordo com diferentes estímulos, e esses são muito influenciados pela sociedade na qual as pessoas estão inseridas. Por isso, há uma grande dificuldade em conectar a relação econométrica existente entre educação e desenvolvimento econômico. O que os economistas concordam é que essa relação existe (HECKMAN; CORBIN, 2016).

Ao observar o desenvolvimento capitalista dos países da América Latina, por exemplo, Florestan Fernandes (1975) mostra que o imperialismo internacional modifica suas formas de dominação externa conforme vai se expandido, criando diversos tipos de dependência entre centro e periferia. Para ele a partir da terceira fase de dependência externa, iniciada por volta dos anos 1950, a influência externa atinge todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura dos países periféricos. Segundo esse autor, essa expansão não é uniforme, podendo variar entre os países. Na quarta fase, iniciada nos anos 1970, a dependência externa vai chegar ao imperialismo total. O imperialismo total seria um tipo de dominação externa a partir de dentro de todos os níveis da ordem social dos países dependentes, o que inclui as instituições sociais como o sistema educacional (FERNANDES, 1975).

Após identificar que educação tem uma relação no desenvolvimento, é importante notar que a sociedade também tem uma ampla importância para o aprendizado cognitivo. Como afirma o próprio Heckman (2009), que é defensor da ideia de que o investimento em crianças é mais eficiente, também coloca que as famílias tem uma grande influência nas oportunidades de desenvolvimento cognitivo das crianças, e entre os fatores que mais afetam as famílias está o fator econômico. Isto é, se uma família for pobre, há uma grande possibilidade de seus filhos também serem pobres, criando assim, um ciclo vicioso. Por isso, há grande necessidade de criação de políticas públicas anticíclicas capazes de romper com esse ciclo de pobreza que vem desde a família. Apesar de o nível básico de educação ser essencial para o desenvolvimento humano, o fato da expansão do capitalismo depender da

inovação tecnológica, torna o ensino superior central para o desenvolvimento dos países no século XXI (BLOOM; CANNING; CHAN, 2006).

Porém, apesar dessas evidências, as doações internacionais advindas de organizações internacionais e/ou de países desenvolvidos geralmente se concentram na educação básica, principalmente, nos anos iniciais. O Banco Mundial, por exemplo, entre 1995 e 1999 transferiu apenas 7% da ajuda internacional em educação para o ensino superior na África Subsaariana (BLOOM; CANNING; CHAN, 2006). Ainda hoje, como suscita McCowan (2015), enquanto a média mundial é de 26% de jovens matriculados na universidade, em países de baixa renda essa média cai para 7%.

No continente africano, essas disparidades são evidentes desde o período colonial, com a construção da infraestrutura do continente. A complexificação das relações colônia-metrópole, em decorrência da expansão do capitalismo para o continente africano, levou a necessidade de grande número de trabalhadores nativos e especializados, o que fez com que o processo de dominação colonialista também levasse a modernização de setores como infraestrutura, saúde e educação. Essa infraestrutura, acessível para uma pequena parcela da população irá criar, mais tarde, a elite capitalista nativa da África. Mais tarde essa mesma elite, a partir das ideias modernas de auto-governo e de soberanias da metrópole, começa a formar os movimentos nacionalistas africanos e dá início aos processos de libertação (RIBEIRO, 2007).

Na obra de Wallerstein e Bragança (1982), há uma análise de diversas esferas do processo de luta de classes dos movimentos de libertação africanos na década de 1960, no qual fica claro o papel dual da educação para os estudantes africanos. Se por um lado os estudantes tinham grande importância pela visibilidade da causa da libertação e pela disposição ao combate, por outro lado, - devido ao fato de muitos deles terem estudado no exterior e ficarem muito tempo longe da realidade africana - geravam grandes conflitos de liderança dentro dos movimentos. A Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), por exemplo, passou por diversos problemas entre a liderança, Eduardo Chivambo Mondlane, e o movimento estudantil, UNEMO (WALLERSTEIN; BRAGANÇA, 1982).

Mesmo assim, havia uma disparidade no desenvolvimento universitário do continente, o que tornava o movimento estudantil muito difuso. Os movimentos nas colônias portuguesas, como no caso moçambicano, dependiam muito da cooperação educacional com Portugal para a formação de estudantes universitários, por isso, o conflito de lideranças era mais evidente. Já na África do Sul, por outro lado, havia universidades nacionais, o que permitia o desenvolvimento de um pensamento mais local. Na África do Sul já existiam universidades

locais e o movimento estudantil foi um grande articulador para o fim do *apartheid* por meio da União Nacional dos Estudantes da África do Sul (NUSAS). A NUSAS, por ser um grupo bastante heterogêneo, fazia pressão e dificultava a retirada de negros da universidade por parte do governo. Mesmo assim, no final dos anos 60, os estudantes negros começaram a se organizar em grupos de estudantes separado devido às denúncias de “paternalismo” em relação aos brancos dentro dessa instituição, criaram então, a Organização de Estudantes Sul-Africanos (SASO), que teve o apoio do Congresso Nacional Africano (ANC) (WALLERSTEIN; BRAGANÇA, 1982).

Mesmo com a descolonização, no entanto, as potências internacionais que atuavam como colonizadoras na África, não deixaram de ter interesses no continente, passando a adotar diferentes instrumentos de dominação (TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Como observa Kelly Cristiane da Silva (2008), uma forma de manter a influência no processo de tomada de decisão política nas ex-colônias, foi estabelecer um sistema de dependência por parte da Ajuda Internacional para o Desenvolvimento (AID). Quando a autora observa o caso do Timor Leste (na Ásia), já no século XXI, percebe que a maior parte dos países que contribuem com a AID também são países que tiveram forte influência no processo de colonização do país receptor e seguiam influenciando na dinâmica do processo de tomada de decisão política do novo Estado, mesmo depois de independente. Assim, segundo a autora, com a cooperação técnica de profissionais especializados, há uma transplantação da construção do Estado que influenciará diretamente na construção do novo Estado, tornando-o mais próximo e dependente da metrópole (SILVA, 2008). Na África, esse processo é evidente, principalmente após os movimentos de libertação africanos iniciados na década de 1960, em que ficou nítido que a dominação externa não se limita às metrópoles, mas se estendia a um sistema internacional mais amplo (WALLERSTEIN;BRAGANÇA, 1982).

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)

Com o fim da Guerra Fria na década de 1990, o continente africano estava devastado. Tanto pela dependência da exportação de poucos produtos primários (em alguns casos podendo chegar a 86% das exportações) que elevava a dívida externa (devido à dependência dos ajustes estruturais dos países desenvolvido), quanto pelo rápido crescimento vegetativo da população, que fazia forte pressão para o aumento do número absoluto de analfabetos e de

crianças fora da escola (UNESCO, 1995). Com predomínio do neoliberalismo, no período pós-Guerra Fria, no qual, por meio de dois mecanismos - programas de ajuste estrutural e a privatização das relações externas da África - houve uma legitimação de diversas políticas neoliberais que manteriam a dominação dos países do Norte (TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Como apontam dados da UNESCO, o pagamento da dívida externa dos países africanos poderia chegar a ser quatro vezes maior que o investimento anual em saúde e educação para muitos países (UNESCO, 1995). Além disso, quando ofereciam cooperação técnica para os países mais pobres, os países desenvolvidos se baseavam em uma perspectiva *supply-driven*, ou seja, auxiliavam os países em desenvolvimento com base na capacidade de oferta de suas agências e não com base na necessidade efetivas do país receptor (CANDEAS, 2012).

Assim, a legitimação de tais mecanismos de dominação na sociedade passa a ter um papel relevante para os países do Norte, principalmente quando o assunto é educação. Como afirma Nye (2004), a educação sempre teve um papel importante como meio de fortalecer o “soft power”<sup>8</sup> dos países, mas em um período pós-Guerra Fria, em que o “hard power”<sup>9</sup> é mais dificilmente empregado e a interdependência ganha agilidade e força no sistema internacional, a educação passa a ter maior centralidade no processo de tomada de decisão. Isso porque quando alguém da alta cúpula de um Estado africano estuda nos Estados Unidos, por exemplo, essa pessoa convive com hábitos e a cultura americana, acaba absorvendo alguns aspectos que depois serão favoráveis aos EUA no momento das negociações (NYE, 2004).

De modo geral, a África tinha 1.543 milhões de estudantes de nível superior, em 1980 - o que representava 3,5% da população africana -, passa a ter 2.729 milhões, em 1990 - 4,7% da população - e, depois 3.286, em 1992 - 5,3% da população (UNESCO, 1995). É fundamental também perceber que há uma diferença de investimento por níveis educacionais, na década 1990, em que o nível primário recebia US\$42 por aluno, ao passo que o nível secundário recebeu US\$ 150 e o nível superior US\$1.405 dos investimentos públicos per capita (UNESCO, 1995, p.6).

Com o advento de diversas crises econômicas que assolaram o Norte na década de 1990, houve a redução do nível de crescimento nesses países, levando a queda na porcentagem de ajuda internacional e de transferência de capitais para a África (UNESCO, 1995). Tal iniciativa vai se refletir também na educação africana, principalmente na África

---

<sup>8</sup> Mecanismo pelo qual os países expandem sua influência na tomada de decisão de outros países por meio da disseminação de valores sociais (NYE, 2004).

<sup>9</sup> Poder militar e sanções econômicas (NYE, 2004).

Subsaariana, na qual, mesmo que a ajuda internacional em educação tenha apresentado crescimento nos números absoluto - de 54,4 milhões de dólares (1980) para 116,5 milhões de dólares (1992) - o valor per capita foi reduzido. Se na década de 1980 a região da África Subsaariana dedicou, em média, US\$ 42 per capita, em 1985, foram apenas US\$ 26 e, em 1990 e 1992, foram US\$ 28. Ao passo as outras regiões de países em desenvolvimento dedicavam, em média, por aluno: US\$30 (1980), US\$27(1985), US\$39 (1990) e US\$49 (1992) (UNESCO, 1995, p.6). Ao mesmo tempo, por conta dos conflitos após o fim do neocolonialismo, muitas regiões do continente africano sofria com a destruição física dos meios educacionais, como escolas, materiais didáticos e morte de professores, o que torna a década de 1990 muito problemática para os países dependentes da ajuda internacional (UNESCO, 1995).

Como nota-se pelo caso de Cabo Verde, muitos países africanos começaram a implementar seus sistemas educacionais institucionalizados a partir da década de 1990 e passavam por muitas dificuldades, entre elas: população muito jovem (no caso de Cabo Verde, 55% da população era de menores de 20 anos), problemas com a dívida externa e também, dificuldades com a falta de professores e profissionais especializados. Além disso, a UNESCO (1995) identifica uma clara relação entre os países que possuíam os piores índices educacionais, na década de 1990, com os países que possuíam ampla dependência externa da ajuda internacional.

Assim, como Pinheiro e Beshara (2012) afirmam, a educação sempre teve um papel muito importante na formação e coesão dos Estado-Nação capitalista. Porém, com o advento da globalização e da internacionalização que vem ocorrendo desde o final do século XX, há uma mudança nos aspectos que constituem e caracterizam o Estado, o que leva a modificações na participação da educação na política, principalmente entre os países do Sul. Além disso, com a popularização da educação básica entre os países em desenvolvimento na década de 1990, há uma maior necessidade pela educação superior como forma de promover o desenvolvimento (SCHENDEL; MCCOWAN; OKETCH, 2014).

Percebendo essa iniciativa, muitos países do Norte têm estimulado a “fuga de cérebros” dos países em desenvolvimento. A “fuga de cérebros” é um fenômeno caracterizado desde a 1960, pela movimentação de profissionais especializados e altamente qualificados de países em vias de desenvolvimento para países com maiores índices de desenvolvidos. Isso ocorre devido a oferta de melhores condições de trabalho (seja por salários ou qualidade de vida) e de uma forma sedimentada e irreversível, o que acaba contribuindo para a manutenção de ciclos de pobreza nos países em desenvolvimento (ARAÚJO; FERREIRA, 2013). Os

EUA, por exemplo, entre o número de imigrantes africanos que se dirigem à esse país, cerca de 75% possui ensino superior, o que representa para os Estados africanos uma perda de mão de obra especializada (CARRINGTON; DETRAGIACHE, 1999). Em 2013, o continente africano foi a região que possuía o maior número de crianças fora da escola, cerca de 34 milhões, seguido da Ásia, com aproximadamente 20 milhões. Nesse mesmo ano, de aproximadamente 207 milhões de estudantes que estavam cursando o ensino superior no exterior, apenas 13 milhões são africanos (UIS, 2016).

Assim, nem todos os estudantes que estudam fora de seu país são caracterizados como “fuga de cérebros” apenas aqueles que não retornam na fase produtiva. É importante no entanto, perceber que os mesmos países que se encontram no centro econômico estão também entre os principais destinos de estudantes do ensino superior. Entre os anos 2000 e 2013 o número de jovens que estudam no nível superior fora de seus países passou de 2 milhões para 4,1 milhões, respectivamente. Os países do centro, EUA e Reino Unido, seguem sendo os maiores destinos de alunos que estudam no exterior, concentrando 19% e 10% do número total de estudantes, respectivamente. Entretanto, os seis países que mais recebem alunos do exterior (EUA, Reino Unido, Austrália, França, Alemanha e Rússia) tiveram a redução de 6% na sua participação relativa no número total. Segundo a UNESCO, isso mostra que os países líderes regionais ganharam força nesses últimos anos e que os cursos nacionais nos países em desenvolvimento aumentaram a qualidade (UIS, 2016).

Dessa forma, a concessão de bolsas de ensino superior teriam como objetivo a integração regional, mas deve haver uma preocupação para que essas pessoas realmente retornem aos seus países de origem, ou pode ocorrer uma “fuga de cérebros”. No caso brasileiro, a integração regional tem sido apontada como um dos principais objetivos da política externa, podendo ser uma possível explicação para o fato de que, como observa Milani(2015), em 2010, 97% dos investimentos em cooperação educacional brasileira foram para as bolsas de ensino superior. Para Pinheiro e Beshara (2012), com a globalização a educação passa a ter um papel interestatal de criação de uma identidade regional e fortalecimento de uma concertação regional e não apenas a formação nacional, como o processo anterior. Nesse sentido, a educação é importante instrumento para a consolidação de uma identidade regional entre os países do Sul, como afirma Candeas (2012) “a educação é uma das áreas nas quais políticas públicas nacionais podem se projetar mundialmente, levando soluções brasileiras a problemas enfrentados por diversos países, sobretudo os mais pobres”. Por isso, a perspectiva brasileira de cooperação educacional será tema do próximo capítulo.



### **3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÀFRICA**

Analisando a política externa brasileira percebe-se que o Brasil se aproxima da África em quatro momentos relevantes: no período colonial, na política externa independente (PEI), com o política externa do pragmatismo responsável e por fim, com política externa ativa e ativa. Nesses quatro momentos houveram interesses políticos e econômicos que motivaram o Brasil a realizar tais aproximações e o mesmo pode ser dito dos países africanos. Nessa seção, busca-se identificar os interesses brasileiros e africanos em estabelecer suas relações com ênfase a partir dos anos 2000 – quando começa a haver o esboço da política externa ativa e ativa lançada mais tarde por Lula –, até o fim do primeiro mandato de Dilma Rousseff, em 2014. Consequente, na segunda parte, investiga-se como se dá a institucionalização da cooperação educacional brasileira.

#### **3.1 Histórico**

O primeiro momento de aproximação entre o Brasil e o continente africano se dá ainda no período colonial e perpassa o período imperial brasileiro, quando havia relações muito próximas devido ao comércio de escravos e especiarias. Nesse período, houve também uma aproximação política, que contou com o intercâmbio de chefes políticos. O fortalecimento das ligações políticas entre os dois lados do Atlântico fez com que os primeiros soberanos a reconhecerem a independência brasileira fossem Osemwede, do Benin, e Osinlokun, de Lagos (SILVA, 2011). Além disso, após a independência brasileira, esse país passa a ser um exemplo e esperança de libertação para os países africanos de colonização portuguesa, que em alguns casos, como o de Angola, políticos chegaram a considerar a união com o Império do Brasil, que só foi vencida em 1825, quando Portugal aceita a independência brasileira e veda tal iniciativa. Mas, mesmo com a independência, o Brasil segue dialogando diretamente com as cidades-estado independentes da África. Porém, devido às questões comerciais – tanto de escravos quanto do comércio açucareiro – a Grã-Bretanha passa a pressionar o Império Brasileiro para por fim ao tráfico negreiro, o que, mais tarde, vai esmorecer as relações entre Brasil e o continente africano (SILVA, 2011).

O segundo momento de aproximação entre Brasil e África se deu muitos anos depois, no contexto de Guerra Fria da década de 1960, com o início do Movimento dos Não-Alinhados. Com Jânio Quadros na presidência – seguido por João Goulart –, o Brasil tentava a universalização de suas parcerias para tornar-se menos dependente dos EUA. Nessa tentativa,

inicia a Política Externa Independente (PEI), que por meio de novas parcerias com países do Sul, em especial com o continente africano, o governo brasileiro tentava diversificar sua pauta econômica. A aproximação da África se dá pelo discurso de “vocação natural” do Brasil, ou seja, entendia-se que pela mestiçagem do povo brasileiro haveria uma tendência natural de aproximação com o continente africano. Assim, o discurso do Brasil como “ponte entre África e o Ocidente” era sempre reforçando pelos presidentes que evidenciaram identidade cultural comum entre os povos (LEITE, 2011).

Os interesses brasileiros em tais relações pode ser evidenciado pela criação da Divisão da África dentro do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o posicionamento favorável   independência de vários países africanos (como a Argélia), além da promoção de diversas missões comerciais e abertura de embaixadas no continente africano (LEITE, 2011). Porém, a mudanç a do contexto interno e internacional, após o golpe ditatorial, em 1964, fez com que houvesse um afastamento do Brasil da PEI e conseqüentemente, da África. O início da ditadura no Brasil, então, representou uma volta ao alinhamento (quase automático) com os EUA, marcando o abandono da iniciativa universalista para adotar uma política americanista. Assim, no final da década de 1960 há o esfriamento das relações Sul-Sul (LEITE, 2011).

No entanto, na década de 1970, esse quadro começa a mudar novamente por conta da distensão do conflito da Guerra Fria e dos choques do petróleo, que levam o governo brasileiro a adotar uma postura mais pragmática na política externa, dando início a política externa do “Pragmatismo Responsável”. Devido à necessidade de petróleo para a consolidação da industrialização brasileira, bem como a indispensabilidade de mercados externo para a venda dos produtos brasileiros (na tentativa de driblar a crise da d vida externa), o governo brasileiro, dentro da lógica da seguranç a nacional, volta a buscar parceiros africanos. Uma vez que, nessa época, o Brasil se identifica com os interesses ocidentais e muitos países africanos (detentores de petróleo) adotavam o modelo socialista, foi necessária uma mudanç a na postura externa do Brasil para uma ação mais pragmática.

Esse novo modelo de Política Externa leva a uma série de mudanç as políticas e econômicas por parte do Brasil. No plano político, o Brasil passa a repudiar o *apartheid* da África do Sul, também abandona o discurso de defesa das ações de Portugal, e passa a apoiar a independência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). No plano comercial, o Brasil concede linhas de crédito para os países africanos, em especial Nigéria, um dos seus maiores parceiros comerciais de petróleo (LEITE, 2011). Por outro lado, a cooperação técnica permitia ao país presenç a marcante no território africano, sem a necessidade de aporte de recursos financeiros, o que era particularmente conveniente em

países como Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, que ofereciam limitadas perspectivas econômicas para o Brasil. Nesse período, por conta da contradição entre política externa e interna, os custos de intensificação da cooperação Brasil-África poderiam tornar-se muito elevados para o regime brasileiro. Por isso, há ações mais voltadas às questões econômicas e a cooperação técnica - para melhor a imagem do Brasil frente aos países africanos -, mantendo-se um distanciamento político (LEITE, 2011).

O período da redemocratização da década de 1980, no entanto, marca o início da instabilidade política interna acompanhada de problemas econômicos e perda de poder de barganha internacional, devido a falhas nas negociações do GATT. Assim, o Brasil se volta mais uma vez para suas relações com o Norte e com os países latino americanos, já no início da década de 1990, começa a adotar uma política externa mais identificada com o neoliberalismo, voltada para os ideias do Consenso de Washington (SILVA, 2009).

O presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002), em um primeiro momento, não priorizou a África e, inclusive, reduziu sua importância, fechando diversas embaixadas. Em seu primeiro mandato, FHC levou o Brasil a participar da missão de paz da ONU em Angola (em 1995), no ano seguinte visitou esse país e a África do Sul, firmando acordos em diversas áreas (em 1996), ao passo que recebeu a visita de Mandela logo em seguida (em 1998) (VISENTINI, 2013). Já na metade do segundo mandato de FHC, a frustração com as promessas não cumpridas do neoliberalismo ficam mais evidentes, levando a uma mudança significativa na política externa brasileira. A crise do Plano Real e do Mercosul, em 1999, elevaram o câmbio do dólar, denunciando a vulnerabilidade externa do Brasil ao passo que, no âmbito multilateral, a Organização Mundial do Comércio (OMC) se colocava a favor dos países desenvolvidos e os Estados Unidos seguiam protecionistas quanto às exportações brasileiras. Tudo isso, gera uma frustração quanto aos resultados da Política Externa “sem rótulos” e o governo decide, então, defender uma posição contra a “globalização assimétrica”, se aproximando novamente dos países menos desenvolvidos (SILVA, 2009; VISENTINI, 2013).

Essa mudança na política externa brasileira levará ao quarto momento de aproximação Brasil-África no início dos anos 2000, que ganhará força na presidência de Lula da Silva. Nesse quarto momento, há a emergência econômica do Brasil que passa a buscar maior influência política no sistema internacional levando assim, a uma aproximação política, social e econômica com a África, que também passava pelo “renascimento” no século XXI. Lula dará, então, início a política externa ativa e altiva, a qual Dilma Rousseff tentará manter até 2014 (CERVO; BUENO, 2002; VIZENTINI, 2013).

O início do século XXI marca a conquista de poder econômico das novas potências emergentes, entre elas o Brasil. Além do poder econômico, esses novos atores visam maior poder político dentro da arquitetura do Sistema Internacional, por isso se voltam novamente ao modelo de Cooperação Sul-Sul (ULLRICH;CARION, 2014a). Também o continente africano passa por um momento muito positivo com a estabilidade política após o término de diversas guerras causadas pelo fim do neocolonialismo. O “renascimento africano” no século XXI torna-se o resultado de uma estabilização econômica e política após a década perdida, e contribuí para que, tanto novos atores quanto antigos atores internacionais, se voltassem mais uma vez para a África (LEITE, 2011; VISENTINI, 2013).

China, por exemplo, passa a investir pesado na região ainda na década de 1990, devido aos seus interesses econômicos (mercados e matérias-primas) e diplomáticos (isolar Taiwan no sistema internacional). A Índia, também visa interesses econômicos, mas têm investido bastante em infraestrutura. Além disso, os problemas relativos a extração de matérias primas do Oriente Médio geram um bloqueio no comércio de petróleo, o que passa a reforçar a importância geopolítica da África - em especial a região do Atlântico Sul - atraindo a atenção de antigos atores como EUA e países da União Européia. O governo de Luís Inácio Lula da Silva segue, então, as linhas diretas de crítica a globalização e aprofunda significativamente as relações com o continente africano (VISENTINI, 2007).

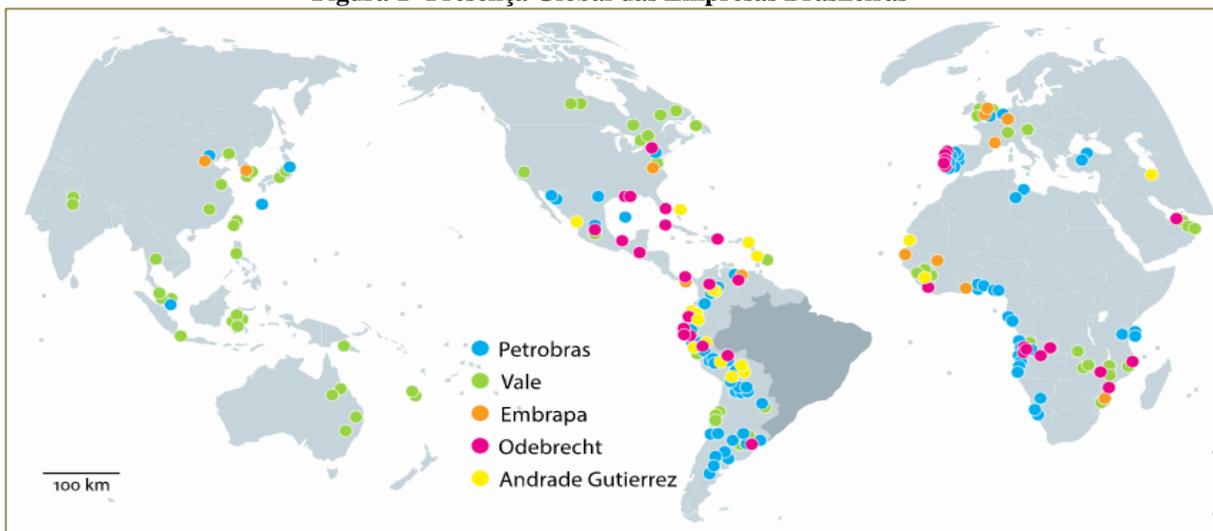
Por trás dos novos temas de aproximação da política externa brasileira, defendidos pelo Brasil, também está a tentativa de quitar a dívida histórica brasileira com a escravidão do povo africano. Em seus discursos, o presidente Lula da Silva buscava enfatizar a ideia de que o continente africano beneficiou muito o desenvolvimento do Brasil e que era chegada a hora de estabelecer uma contribuição recíproca. Assim, buscava-se não apenas um comprometimento econômico-comercial com a África, mas também, o fortalecimento de vínculos políticos com o continente (LEITE, 2011).

A atuação brasileira, nessa nova fase, não limita a inserção por interesses econômicos e políticos, há também a busca pelo combate à fome, à pobreza e às epidemias. Além disso, o governo brasileiro busca estimular o “empoderamento” político dos países africanos em negociações internacionais - por meio do G-3 e G-20 (VISENTINI, 2007). Dentro dessa perspectiva, inicia-se também um projeto de mudança social doméstica no Brasil, na qual o país buscava reconhecer e promover a cultura das comunidades afrodescendentes, promovendo também domesticamente essa justiça social proferida na política externa. Tal iniciativa brasileira trouxe grande legitimidade frente às lideranças internacionais, principalmente africanas. Ao mesmo tempo em que buscava uma aproximação com a África,

o presidente Lula, internamente, aplicava Políticas Afirmativas que buscavam integrar os afrodescendentes aos avanços da sociedade brasileira, inclusive no corpo diplomático do país, o que trouxe bastante prestígio e a legitimidade das ações (LEITE, 2011;VISENTINI, 2013). A Cooperação Sul-Sul, então, passa a ser o centro da diplomacia brasileira e a África torna-se um dos focos da política externa.

Além da ampliação da importância diplomática, a África voltou a ser um centro de interesses comerciais das grandes empresas brasileiras - como Vale do Rio Doce, Petrobras, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Jr., Odebrecht. Grande parte das empresas brasileiras na África já tinham negócios na região desde as décadas de 1970 e 1980, mas no governo Lula com a criação de linhas crédito para obras de infraestrutura no continente africano, por parte do BNDES, as empresas passam a intensificar seus investimentos (VIZENTINI, 2013).

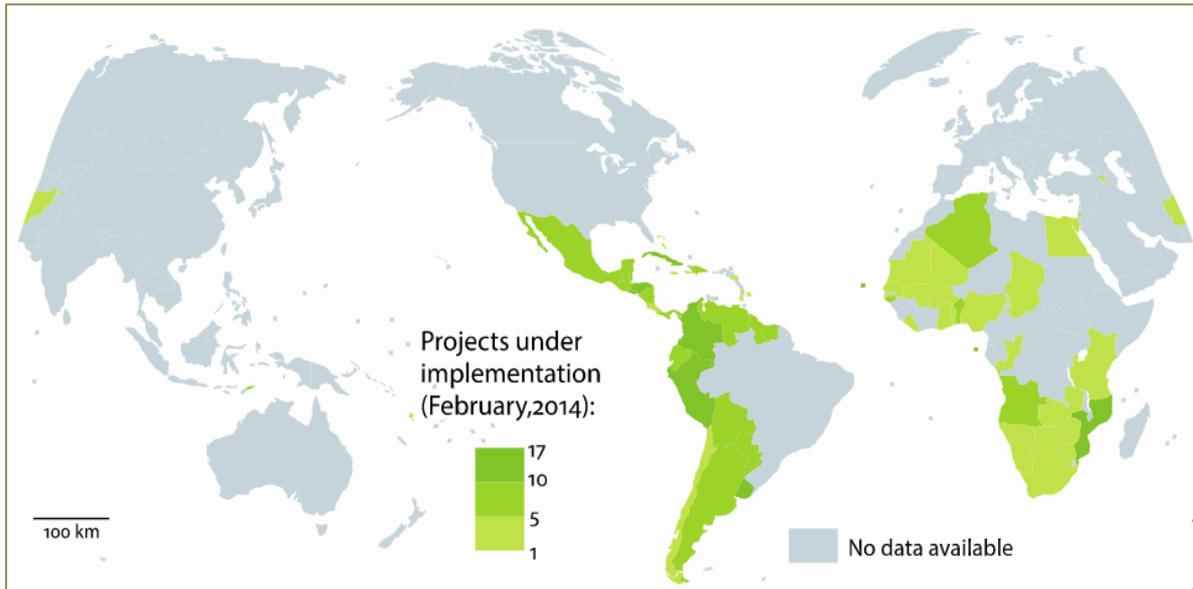
**Figura 1- Presença Global das Empresas Brasileiras**



Fonte: Milani (2015, p. 9).

Igualmente o setor de cooperação técnica que privilegia a transferência de conhecimento, a capacitação, o emprego da mão de obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade de cada país, foram motivadas pelo governo brasileiro por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (VIZENTINI, 2013).

**Figura 2 - Cooperação Técnica Brasileira**



Fonte: Milani (2015, p.7).

É evidente que existe uma forte conexão entre os interesses público-privado quando falamos de cooperação do Brasil com a África. Isso por que os interesses econômicos brasileiros - por parte de empresas mineradoras, construtoras e *agrobusiness* - possuem investimentos majoritariamente nas mesmas regiões em que o Brasil realiza a Cooperação Técnica na África, podendo causar contradições ao estilo de Cooperação Sul-Sul proposto pelo Brasil (MILANI, 2015). Contudo, é importante deixar claro que a aproximação brasileira da África não pode se resumir aos interesses comerciais, uma vez que os fatores históricos dessa relação tem um forte peso e fazem parte do projeto de inserção internacional do Brasil. Também é possível atentar que mesmo existindo esses momentos de maior aproximação e afastamento da África, em alguns casos, como o de Angola, sempre houve uma relação de cunho permanente (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006).

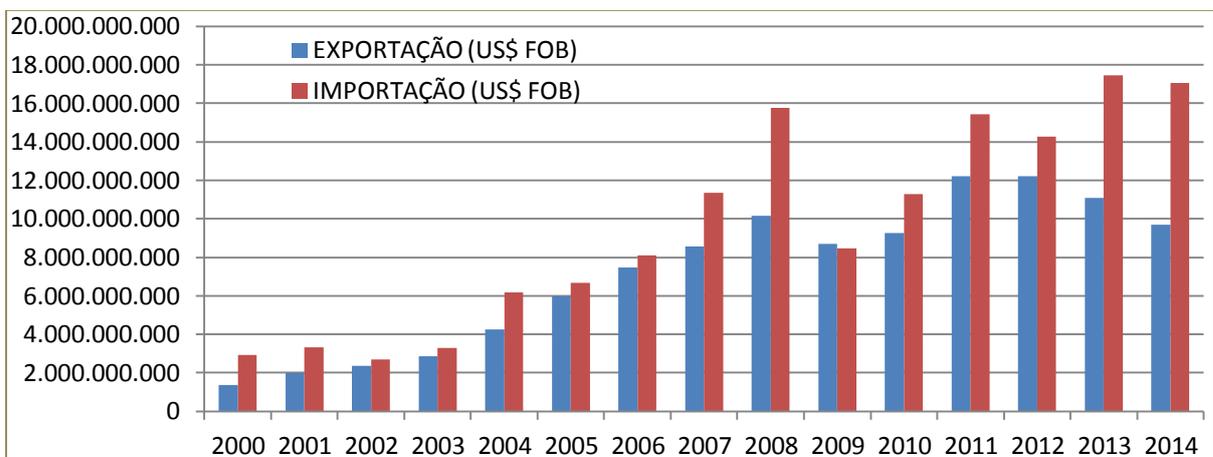
Inclusive é importante ressaltar que a institucionalização da cooperação com a África foi algo relevante durante o governo Lula. A Divisão de África dentro do Itamaraty foi ampliada, com a criação Divisão de África III (DAF-III) e houve uma separação entre o Departamento de África e do Oriente Médio. No âmbito da diplomacia presidencial, Lula esteve no continente africano 11 vezes e visitou mais de 29 países, alguns mais de uma vez durante seus dois mandatos, abriu/reabriu 17 embaixadas brasileiras no continente, totalizando 35 embaixadas brasileiras no continente africano - o que torna o Brasil o quarto país com maior número de embaixadas atrás apenas de EUA, França e China - e perdeu

cerca de US\$1 bilhão em dívidas dos países africanos. Ao mesmo tempo, o número de representações diplomáticas africanas em Brasília passou de 16 para 25 no mesmo período (VISENTINI, 2013).

Quando exerce cooperação, o Brasil se baseia nos princípios de horizontalidade, não-intervenção e na aplicação de políticas *demand-driven*, ou seja, busca atuar nos segmentos solicitados pelo país receptor. No ramo de cooperação técnica utiliza-se majoritariamente mão de obra de funcionários públicos, que além de serem mais baratos, evitariam o estímulo a “indústria da ajuda” do setor privado, com raras exceções (MILANI, 2015; PUENTE, 2010).

Como ressaltado anteriormente e pelos documentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), um dos diferenciais da cooperação brasileira se dá pelo fato de que cem por cento dos investimentos são oferecidos na forma concessional, indo mais fundo que a cooperação dos países da OCDE, que exigem um mínimo de vinte e cinco por cento. Tal iniciativa pode demonstrar uma tentativa do governo brasileiro de questionar a cooperação exercida pelos países do Norte, majoritariamente representados pela OCDE, reforçando sua figura revisionista dos mecanismos de cooperação (MILANI, 2015). Outro fator relevante, observado por Milani (2015) é que os empréstimos dados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), perdão de dívidas externas ou atividades implementadas por entidades sub-nacionais da federação brasileira, não entram nos cálculos de cooperação internacional para o desenvolvimento, o que pode trazer uma imagem sub-representada do Brasil, pois muitas ações são realizadas por esses mecanismos.

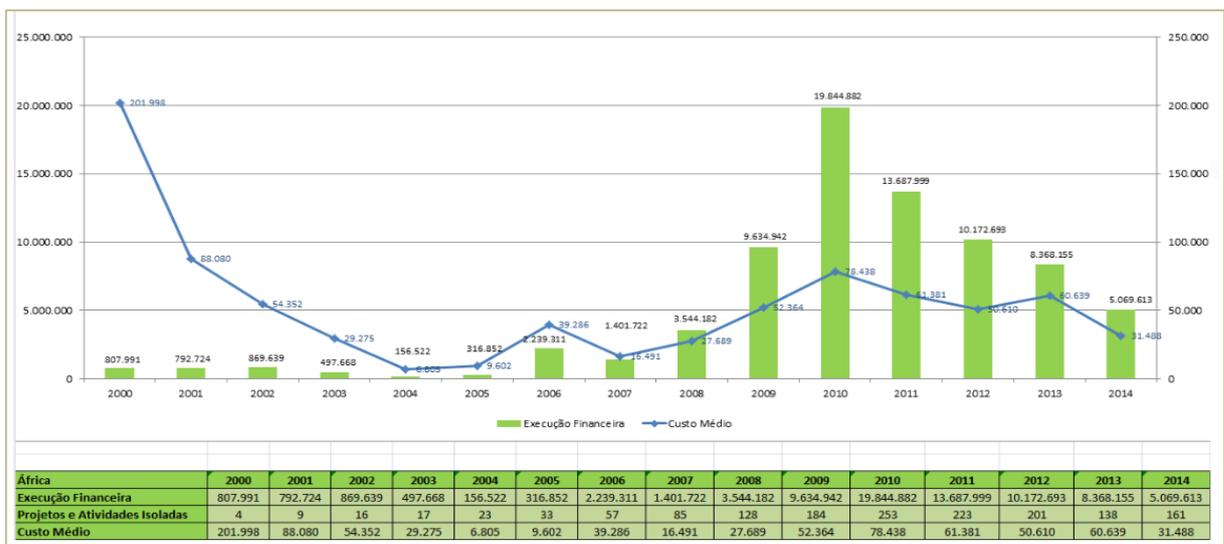
**Gráfico 1 - Balanço Comercial Brasil-África (2000-2014)**



Fonte: Brasil (2014).

Já no fim do governo Lula, as potências emergentes começam a ser ameaçadas pela queda nos preços das *commodities* e com a diminuição do fluxo de investimento externo. Mesmo assim, durante a presidência de Lula as relações entre Brasil e África foram muito ampliadas, até no setor comercial, como observado pelo gráfico 1, o que Dilma Rousseff, sucessora de Lula, tentará manter. Dilma visitou o continente africano três vezes em seu primeiro mandato - uma vez em 2011 e duas em 2013 (VISENTINI, 2013). Além disso, a presidenta manteve 37 embaixadas na África (BRASIL, 2016b) e ampliou as relações comerciais com o continente, como pode ser observado pelo quadro de relações comerciais. No período Dilma houve a ampliação das importações brasileiras do continente africano, mas os produtos que concentram a maior parte das importações seguiram sendo óleo bruto de petróleo e nafta para petroquímicas (que sempre concentram cerca de 70% das importações) (BRASIL, 2014).

**Gráfico 2 - Execução Financeira de Projetos e Atividades de Cooperação Brasil-África**



Fonte: Brasil (2016b).

No campo de Cooperação Técnica, como pode ser visto no gráfico 2., Dilma executou por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) 723 projetos e ações pontuais em seu primeiro mandato (2011-2014), totalizando US\$37.298.460,00 de investimentos na África por essa agência, mesmo com uma curva decrescente de investimentos. Se comparada ao segundo governo Lula, pode-se dizer que Dilma reduziu a execução de projetos, pois em 2010 essas relações chegaram a um pico que não foi mantido. Entretanto, se levarmos em conta a totalidade dos projetos e investimentos durante o mandato inteiro, é possível perceber que a quantidade executada por Dilma se aproximam muito da contabilidade de 780 projetos e

ações pontuais dos dois governos Lula (2003-2010) (Brasil, 2016b). Se comparada aos 156 projetos e ações pontuais executadas entre 1995 e 2005, com um investimento de apenas US\$ 6.629.635 em todo o período (PUENTE, 2010), podemos notar que Dilma apresentou, de certa forma, uma continuidade da valorização do continente africano, mesmo que de forma mais lenta e continuada.

### **3.2 Estrutura Institucional da Cooperação Educacional Brasileira**

A definição de cooperação educacional do Brasil é um pouco complexa. Isso porque, apesar desse setor ser o terceiro que mais recebe investimentos da ABC, não há um consenso dentro das documentações brasileiras sobre quais os setores e atividades que compete a Cooperação Educacional (MILANI, 2015). Por exemplo, em alguns casos os investimentos em bolsas universitárias constam como parcerias universitárias, outras vezes aparecem como cooperação educacional e outras, ainda, estão junto à cooperação técnica. Em alguns documentos, também os investimentos em formação profissional constam em classificação à parte da cooperação educacional e em outros eles aparecem juntos, entre outras distorções.

Para Puente (2010) o Brasil faz uma separação entre Cooperação Técnica, Cooperação Educacional e Cooperação Cultural, sendo a primeira de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e as duas últimas delegadas ao departamento de Diplomacia Cultural do Itamaraty. No entanto, até mesmo esse autor reconhece que a concessão de bolsas de estudo, por exemplo, acabam ficando em uma situação dúbia, uma vez que estão majoritariamente delegadas ao Departamento de Diplomacia Cultural, mas em alguns casos elas entram como estratégia de capacitação da cooperação técnica e, assim, ficam delegadas a ABC (PUENTE, 2010).

Outra questão instigadora é o financiamento das ações de cooperação educacional, que muitas vezes não refletem a situação do investimento brasileiro de forma fidedigna devido a grande descentralização. Como aponta Puente (2010), entre 1995 e 2005, 80% dos gastos com cooperação técnica do governo eram delegados às partes cooperantes. Aliado a isso a maior parte dos investimentos não são em recursos financeiros, mas em recursos humanos, estrutura física de trabalho (infraestrutura) e outros equipamentos, dificultando mais o levantamento de dados (PUENTE, 2010).

Nos documentos do IPEA (IPEA, 2011; IPEA, 2014) nota-se, no entanto, uma tentativa de compilar esses dados econômicos dividindo a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento do Brasil em alguns itens. Na primeira tentativa, houve a compilação de

dados entre 2005 a 2009, em que a cooperação educacional foi medida pelo índice de bolsas estudantis para estrangeiros e cooperação técnica, científica e tecnológica (BRASIL, 2011). Na segunda tentativa, em 2010, a cooperação educacional já está como um item além da cooperação científica e tecnológica (IPEA, 2014).

Comparando os gastos com outras modalidades da cooperação internacional oferecida pelo Brasil, a cooperação educacional apresenta uma certa estabilidade na alocação de recursos, apesar dos dados indicarem um expressivo crescimento a partir de 2008. Entre 2005 e 2009 foram investidos cerca de R\$ 284,07 milhões e apenas, em 2010, foram investidos R\$63 milhões na modalidade de cooperação de bolsa para estrangeiros. Os recursos financeiros, entre 2005 e 2009, da modalidade de bolsas foram majoritariamente advindos do ministério da ciência e tecnologia (50%), seguido da Capes (28%), ministério da educação (20%), ministério das relações exteriores (2%) e, por fim, outras instituições (menos de 1%) (IPEA, 2011; IPEA, 2014).

A estratégia de cooperação educacional desenvolvida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) atua em parceria com três segmentos:

- a) outros ministérios, fundações e segmentos do governo - como o Ministério da Educação (MEC), Ministério dos Esportes, Ministério da Defesa, Capes, CNPq, universidades federais. Exemplo desse tipo de ação
- b) Organizações Não-Governamentais (ONGs) - como a Alfabetização Solidária (ALFSOL), Associação Alfabetização Solidária (AAS).
- c) setor privado - como Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) (BRASIL, 2014).

Dessa forma, o presente trabalho busca identificar uma política estatal para a cooperação internacional na área educacional como ferramenta para o desenvolvimento, logo, não abordaremos profundamente outros órgãos governamentais ou da sociedade civil que tratam sobre o tema, focando os esforços nas iniciativas do MRE. Segundo a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), 97% dos investimentos em cooperação internacional para a educação são de cooperação acadêmica, enquanto apenas 3% são destinados a cooperação técnica na área de educação que, nesse caso, é entendida como o treinamento e formação de profissionais não-acadêmicos (IPEA, 2014).

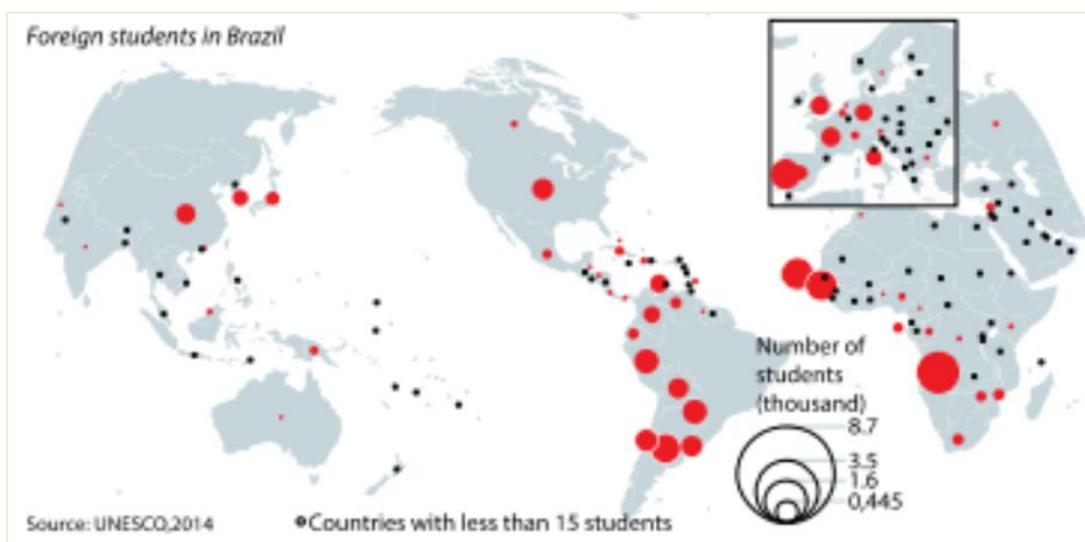
Atualmente, a estratégia de desenvolvimento e articulação da Cooperação na área Educacional dentro do MRE se desenvolve por meio de dois setores estratégicos:

- a) diplomacia cultura, na denominada Divisão de Temas Educacionais;

b) pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRASIL, 2016c).

Dentro da ideia de Diplomacia Cultural do MRE, o governo brasileiro visa estimular o diálogo político e econômico entre os países, podendo assim reduzir as desconfianças entre as nações (BRASIL, 2016f). No presente trabalho focaremos na cooperação a nível superior como uma forma de exemplificar a cooperação do Brasil com a África, visto que, como argumentam Milani, Conceição e M'Bunde (2016), cerca de 80% do investimento é realizado nesse segmento. A Divisão de Temas Educacionais (DCE), setor parte da Diplomacia Cultural, é responsável por temas relativos à concessão de bolsas educacionais no Brasil para estrangeiros e, também, de bolsas de estudos no exterior para brasileiros. No âmbito da cooperação com a África, é essa divisão a responsável pelas bolsas de PEC-G e PEC-PG, dois programas mais antigos de concessão de bolsas de estudos no Brasil para pessoas de países em desenvolvimento. Segundo essa perspectiva a DCE busca estabelecer um tipo de relação baseada em ações de benefício mútuo entre os países e está fortemente ligada ao desenvolvimento econômico e social e a convivência cultural das sociedades. Também compete a DCE as ações de estímulo a língua portuguesa, por meio dos Centros de Estudos Brasileiros (CEBs) e dos Leitorados, que visam o ensino do idioma e a difusão cultural brasileira (BRASIL, 2016f).

**Figura 3 - Estudantes Estrangeiros no Brasil**



Fonte: Milani (2015,p.14)

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por outro lado, foi criada em 1987, e tem por objetivo estabelecer Cooperação Técnica com vistas a alcançar um desenvolvimento

humano e institucional, dando um aumento qualitativo e de longo prazo para ambos os parceiros da cooperação (BRASIL, 2016b). O Brasil desenvolve o conceito de “parceria para o desenvolvimento”, ou seja, busca aprimorar as capacidades institucionais por meio de auxílio na construção ou consolidação de mecanismos de negociação, avaliação e gestão de projetos. Essas ações visam uma cooperação horizontal, por isso, os países são livres para adaptar seus conhecimentos a luz da realidade regional, ou seja, o Brasil não estabelece condicionalidades para a realização da cooperação e dá liberdade ao país parceiro de aplicar seus conhecimentos da forma que achar mais conveniente (BRASIL, 2016b). Durante seu período de existência, é importante ressaltar, que a ABC passou de 4 projetos e ações pontuais (em 2000) para 161 (em 2014), ou seja, é uma organização que tem ganhado destaque nos investimentos brasileiros. Ademais a execução financeira dos projetos passou de US\$ 807.991 (em 2000), para US\$ 5.069.613 (em 2014), sendo que, em 2010, a agência alcançou um pico e executou US\$19.844.882 em 261 projetos (BRASIL, 2016b).

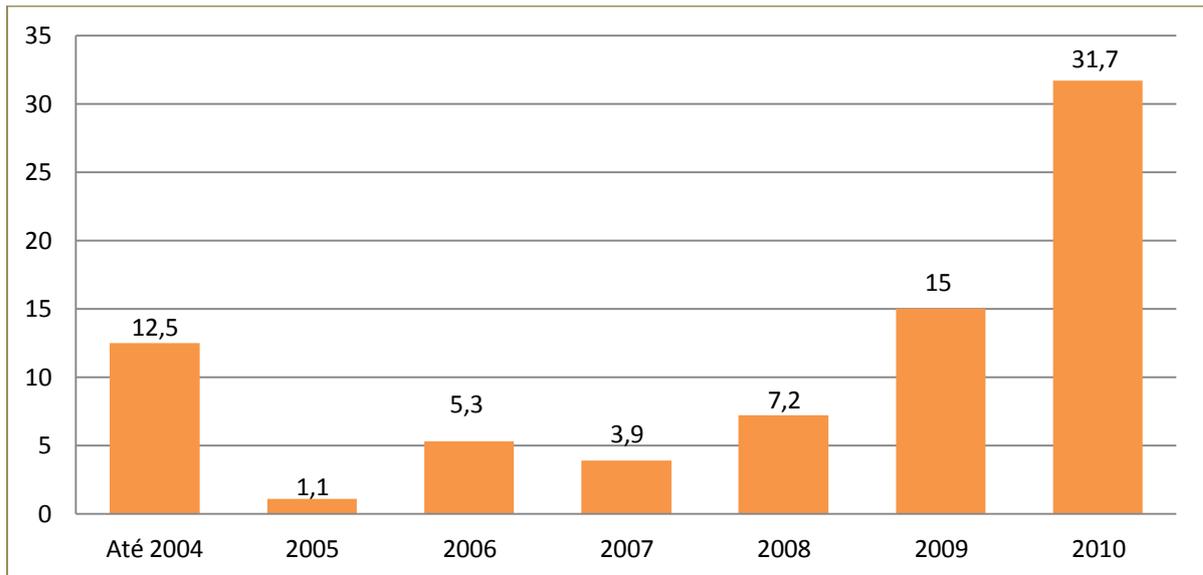
A ABC surgiu como uma agência receptora de recursos na década de 1980, mas já no final dos anos 90 seu papel começava a mudar para uma instituição articuladora de CSS, o que gera diversos problemas institucionais para sua adaptação. Entre 2002-2005 a ABC passou por uma grave crise de recursos humanos devido ao significativo aumento das atividades da agência, a partir de 2001. Para contornar tal situação, até 2004 o governo investiu em projetos pontuais em detrimento aos projetos estruturantes (ou projetos de longo prazo) e também contou com uma forte parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (PUENTE, 2010).

Como por muitos anos o Brasil não tinha institucionalizado a cooperação internacional, o PNUD servia como forma alternativa para conseguir responder as demandas internacionais. Além disso, o PNUD era um importante articulador de *know-how* da cooperação internacional e de pessoal especializado servindo como uma parceria triangular nas ações brasileiras. Essa organização foi uma das mais influentes na institucionalização do processo brasileiro e até hoje possui importante papel na avaliação dos projetos (PUENTE, 2010).

Entretanto, em 2004 houve um problema emergencial, uma vez que 70% dos funcionários contratados via PNUD tiveram seus contratos rescindidos e o governo federal não investiu em reposição da mão de obra. Também a execução financeira da cooperação técnica ficou comprometida devido a parceria ABC-PNUD, pois os níveis de investimento e transferência de verba para órgão internacional ultrapassaram o permitido pelo Tribunal de Contas da União, levando a uma quase paralisação das atividades da ABC entre 2003 e 2004.

Em 2005, no entanto, a contratação de mão de obra (77 funcionários recém concursados) permitiu a volta da atuação da ABC (PUENTE, 2010). No entanto, o PNUD segue influenciando a cooperação como demonstrado pelo gráfico de investimento do PNUD em CSS no Brasil.

**Gráfico 3- PNUD Brasil: Cooperação Sul-Sul (em US\$ milhões)**



Fonte: Brasil (2014). Elaboração própria.

Talvez, por essa razão, tenha o Itamaraty determinado mais recentemente (a partir de 2007) a reformulação interna da ABC para a adoção de uma estrutura com divisões temáticas e não geográficas, de modo a tentar proporcionar maior eficiência e celeridade na implementação da CTPD. O pressuposto implícito é que uma distribuição temática de funções resulte em ações mais bem planejadas. Ao mesmo tempo, essa “especialização temática” proporcionaria a constituição de verdadeiros “bancos de oferta de cooperação” para serem utilizados na medida das necessidades da agenda e dos compromissos diplomáticos. (PUENTE, 2010, p.242)

É importante notar que a partir disso, houve uma ampliação significativa da cooperação internacional do Brasil, entre 2005 e 2010, passando o investimento de US\$ 158 milhões para US\$ 923 milhões, respectivamente. Nesse período, a cooperação técnica passou de US\$ 11,4 milhões para US\$ 57,7 milhões, e a ajuda humanitária, passou de US\$ 488 mil para US\$ 161 milhões. Entre as regiões que recebem cooperação brasileira, a África se encontra em segundo lugar, apenas atrás da América Latina. Dos 1464 projetos concluídos entre 1999 e 2012, 522 projetos foram na África. De todo investimento realizado no continente africano, 76,5% são realizados com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), dos quais 24,4% se destina a Cabo Verde, 21,2% a Guiné-Bissau,

21,2% a Moçambique, 13,3% a São Tomé e Príncipe e, por fim, 7,2% a Angola (MILANI, 2015; IPEA, 2014).

Dessa forma, apesar de vários projetos da ABC não serem exclusivamente voltados para a educação, muitos deles passam por uma etapa de compartilhamento de conhecimentos científicos. Atualmente, 22,98% dos investimentos realizados na África vão para o setor de educação. Participam dos projetos de cooperação, os seguintes países: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Togo, Zaire, Zimbábue (em negociação) (BRASIL, 2016b).

Outra corrente de cooperação, tanto do MRE quanto da ABC, são as parcerias com agentes externos a administração pública, como a iniciativa privada no campo da formação profissional, no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). O SENAI é uma das organizações mais importantes fora do setor público, que atua na formação de profissionais e está entre as entidades mantenedoras de projetos estruturantes da ABC, isto é, projetos de longo prazo. Também o SENAI é um elemento que pode ser característico da mudança de atuação do Brasil no sistema de cooperação internacional.

O SENAI surge ainda na década de 1950 como uma parceria internacional com Japão para formação de mão de obra no Brasil, com base no acordo básico entre Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o governo do Brasil em 14 de novembro de 1951. Na década de 1980, essa organização passa a atuar como instrumento de política externa brasileira na África como forma de aproximação cultural e comercial entre os dois lados do Atlântico, como fica exposto pelo Comunicado Conjunto do Presidente Figueiredo, do Brasil, e do Presidente Luiz Cabral, de Guiné-Bissau. O MRE e o SENAI atuaram conjuntamente, desde então, em diversos projetos na América Latina e África, sendo que 9 Centros de Formação Profissional do SENAI constam como projetos estruturantes da ABC - sendo 7 já em operação em: Timor-Leste, Paraguai, Cabo Verde, Guatemala, Guiné Bissau, Jamaica e São Tomé e Príncipe; e a previsão de novas unidades no Haiti e Moçambique. Alguns desses centros de formação criados pelo SENAI já apresentam mais de uma década de implementação, como o caso de Angola (BRASIL, 2016a; SENAI, 2016; BRASIL; GUINÉ BISSAU, 1980).

O centro de formação de profissionais de Luanda, Angola, é um exemplo de sucesso da política brasileira no âmbito de cooperação Sul-Sul na área educacional, uma vez que foi implementado pelo Brasil, mas desde 2005 está sob controle do governo angolano. O programa foi criado em 1999, ainda com o governo de Fernando Henrique Cardoso, em uma

parceria entre SENAI e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Os cursos visam a formação profissional e reinserção de profissionais no mercado de trabalho, tem em média duração de seis meses, em turno matutino ou vespertino, são pagos, mas tem um valor baixo e possuem alguns programas de isenção, principalmente para pessoas com necessidades especiais. O centro conta com 30 instrutores, geralmente formados no Brasil, bem como materiais didáticos do SENAI/SP. Os cursos formam cerca de 1.200 alunos por ano e formou 18.928 alunos entre 2000 e 2008 (BRASIL, 2016a; BRASIL; ANGOLA, 1999; BRASIL; ANGOLA, 2003).

Ullrich e Carrion (2014b) observam que os projetos executados pelo Brasil se concentram nos PALOP nas áreas de: formação profissional (61,96% dos projetos), alfabetização (8,7% dos projetos) e políticas públicas (7,61% dos projetos). Apesar disso, Milani, Conceição e M'Bunde (2016), que analisando essa mesma região, ressaltam que o investimento brasileiro é muito mais concentrado nas ações de ensino superior (ES), enquanto que as outras ações contam com parcerias de outras organizações não governamentais. Isso pode ser observado pela comparação da distribuição geográfica da origem de estudantes estrangeiros no Brasil e os dados de investimento brasileiro na cooperação educacional com os PALOP. As consequências disso são um maior alcance político das ações de cooperação brasileira, atingindo diversos países africanos, ao mesmo tempo em que a concentração em uma área específica, permite uma competitividade dos investimentos brasileiros em comparação aos países desenvolvidos.

**Gráfico 4 - Cooperação em educação do Brasil com os PALOP**

	Todos os países em desenvolvimento		Angola		Cabo Verde	
	Educação*	ES**	Educação	ES	Educação	ES
França	1.784.330.537	107.487.154	3.569.402	1.556.034	872.603	813.735
Portugal	72.780.487	43.694.871	5.444.387	2.041.913	19.148.970	19.006.649
Coreia do Sul	150.122.040	40.499.979	1.392.366	71.309	1.438	-
Espanha	363.788.964	37.232.677	933.877	19.754	1.771.943	7.192
Reino Unido	751.119.399	80.808.790	-	-	-	-
EUA	889.120.487	173.390.935	-	-	-	-
Brasil	35.382.438	35.229.966	1.923.960	1.866.241	6.869.344	6.663.263
	Guiné Bissau		Moçambique		São Tomé e Príncipe	
	Educação	ES	Educação	ES	Educação	ES
França	375.372	343.381	962.689	796.282	564.311	564.311
Portugal	4.844.373	1.859.202	10.358.125	2.501.224	6.035.132	3.763.127
Coreia do Sul	43.084	43.084	60.585	-	-	-
Espanha	1.361.739	3.974	7.532.291	22.562	-	-
Reino Unido	-	-	7.074.447	-	-	-
EUA	-	-	-	-	-	-
Brasil	5.570.248	5.403.140	1.904.622	1.847.483	821.909	797.252

Fonte: Milani, Conceição, M'Bunde (2016, p.22).

## **4 PROJETOS DE COOPERAÇÃO EDUCACIONAL**

Como visto no primeiro capítulo, a cooperação Sul-Sul é baseada em três fatores muito relevantes: aplica políticas de *demand-driven*, busca os ganhos mútuos e estabelece uma relação horizontal entre os parceiros. Porém, como ressaltou Milani (2015), esse tipo de relação só pode ser verificado empiricamente. Assim, o presente capítulo visa identificar essas três características dentro dos programas executados pelo MRE a fim de, em um segundo momento, avaliar se essa é realmente uma relação que possa ser considerada Sul-Sul. Para isso, serão utilizados três projetos: Programa Estudante Convênio de Graduação (PEC-G), Programa Estudante Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) e Universidade da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). A justificativa para utilização desses três projetos é que eles têm forte participação do MRE e/ou da ABC e possuem uma longevidade de mais de 5 anos de existência, caracterizando uma política estruturante de cooperação educacional.

### **4.1 Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G)**

O PEC-G surgiu como uma forma de promover a cooperação educacional entre Brasil e países em desenvolvimento parceiros, que possuam acordos de cooperação cultural, educacional e/ou científica e tecnológica (BRASIL, 2014). A cooperação educacional passou a ser uma política de Estado ainda em 1965, com a adoção do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), pelo Decreto nº 55.613 (atualmente regido pelo Decreto nº 7.948). Nesse primeiro momento, contudo, a concessão de bolsas educacionais era vista como uma forma de suprir uma demanda existente, com finalidade de amparar e de regulamentar o intercâmbio estudantil de diversos estrangeiros que vieram ao Brasil na década de 1960. Isso pode ser percebido pelo decreto assinado por Castelo Branco, no qual há uma maior preocupação em descrever os processos documentais do estudante do que com a recepção do estudante especificamente (BRASIL, Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965; BRASIL, Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013).

Mesmo o decreto sendo assinado apenas em 1965, ainda em 1964, o Brasil recebeu seus 4 primeiros estudantes africanos no programa PEC-G (MRE, 2016), provavelmente, buscando responder às demandas da Política Externa Independente, que terminou em 1964. Segundo o MRE (2016), em 1967, foram ofertadas 5 bolsas a estudantes-convênio PEC-G, contudo, não mantendo o programa de bolsas a estudantes africanos, o que pode evidenciar o

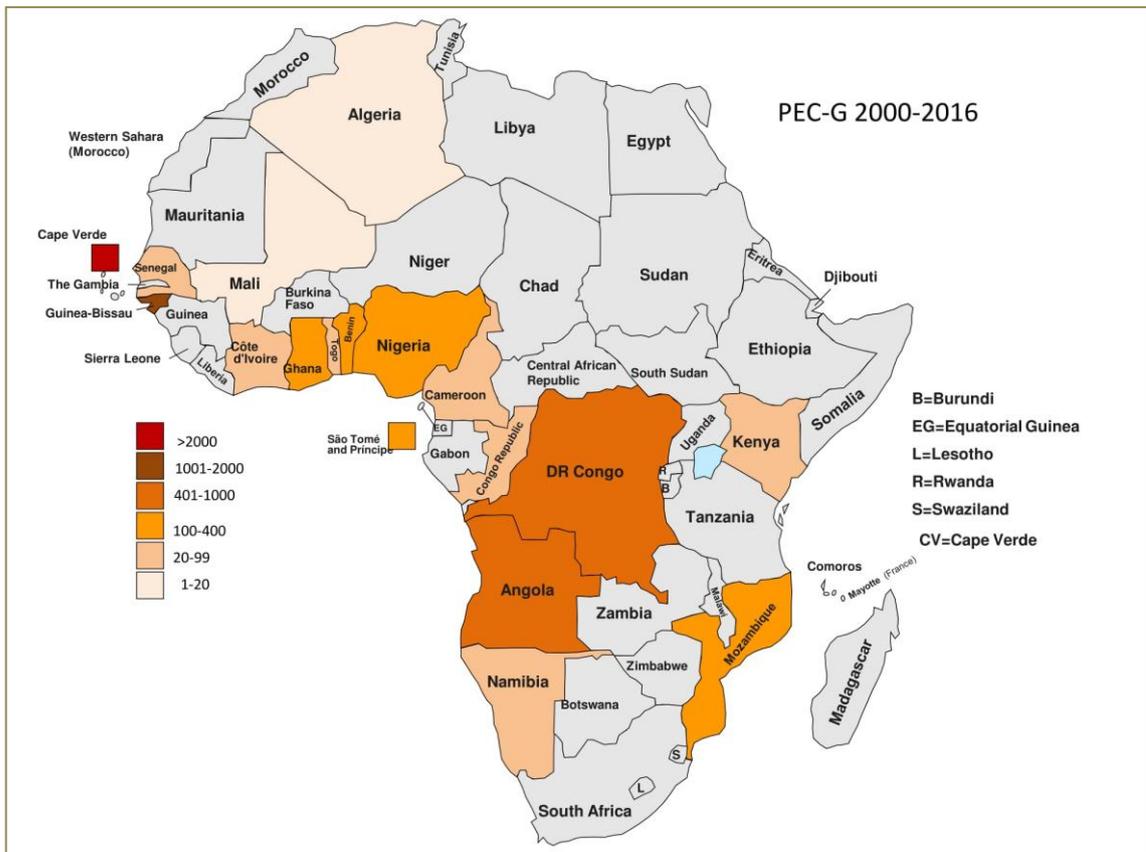
período de afastamento de relações diplomáticas devido ao perfil mais introspectivo do governo brasileiro, preocupado com questões de segurança interna (LEITE, 2011).

Com o crescimento econômico, registrado a partir da década de 1970, o Brasil passa a entrar no hall de potências emergentes, elevando assim, a centralidade das ações brasileiras e a busca pela afirmação da autonomia no sistema internacional. A política externa do Pragmatismo Responsável, inaugurada esse novo perfil do Brasil, cada vez mais distinto do conjunto dos países em desenvolvimento, mas ainda muito longe do nível de desenvolvimento dos países do Norte (LEITE, 2011). Tal iniciativa foi refletida também na aproximação cultural e educacional do Brasil dos países do terceiro mundo, peça chave nessa nova política externa. Em 1977 os países africanos (Cabo Verde, Guiné-Bissau e Nigéria) voltam a ser citados como participantes do programa PEC-G, o que também corrobora com a PEB que volta suas atenções aos países africanos. Desde então:

Em um universo de 54 países africanos, constata-se que aproximadamente a metade deles (23) já aderiu ao PEC-G nessas últimas cinco décadas de cooperação educacional com o Brasil. Há também países que faziam parte, mas hoje não participam mais do PEC-G, como Botsuana, Lesoto, Mauritânia, Zâmbia e Zimbábue. (BARROS;NOGUEIRA, 2015, p.124)

O continente africano é a região que envia maior número de estudantes para esse programa PEC-G, sendo que apenas entre 2000 e 2015, foram enviados 6.761 alunos africanos para estudarem no Brasil. Entre os países que mais enviaram estudantes nesse período estão Cabo Verde (2933), Guiné-Bissau (1336) e Angola (721). Desde o primeiro protocolo, em 1965, foram lançados mais 6 protocolos regulamentadores do programa em 1967,1973, 1986, 1993, 1998 e, por fim, 2013 que é vigente até a atualidade (BRASIL, 2016d).

**Figura 4 - Bolsas de PEC-G (2000-2016) Distribuídas Geograficamente**



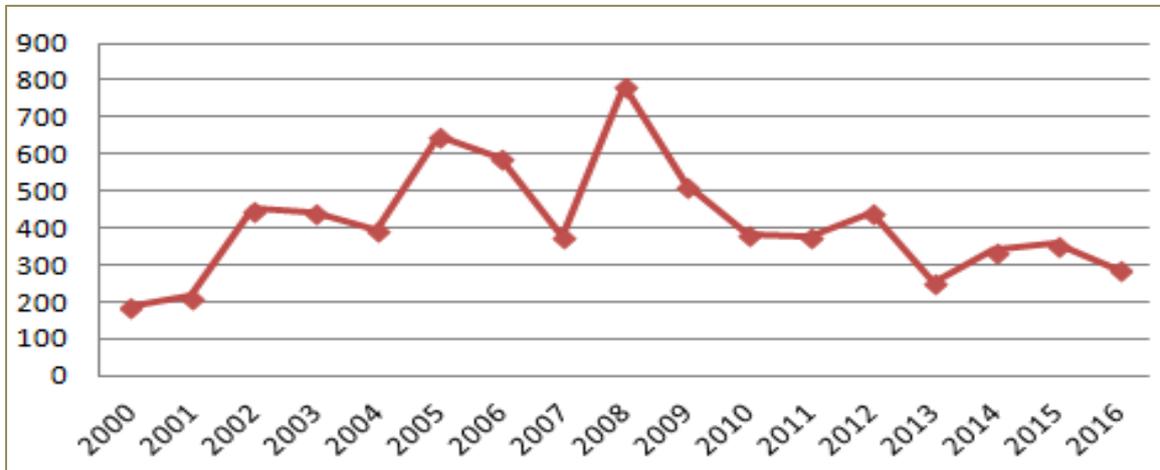
Fonte: Brasil (2016d). Elaboração Própria.

Apenas em 2010 o governo federal investiu US\$18 milhões no PEC-G, dos quais US\$ 950.060,00 advieram dos cofres do MRE e US\$ 16.674.423,00 advieram dos cofres do MEC, que atenderam nesse ano um total de 1.643 estudantes, dos quais 1.211 eram de estudantes advindos dos PALOP (73,7%) e 118 de outros países africanos (7,2%) (BRASIL, 2014). Dentre os países que estão fora dos PALOP e recebem muita atenção do governo brasileiro desde 2000, podemos destacar a República Democrática do Congo que, inclusive, é o quarto país que mais recebeu bolsas do programa, com 444 vagas entre 2000 e 2016. Outros países em destaque são Gana, Nigéria e Benin, como fica evidente pela Figura 5 (BRASIL, 2016d).

Em 2010 esse programa contava com a parceria de mais de 47 instituições de ensino superior brasileiras. Outra parceria relevante é do Projeto Milton Santos para o Acesso ao Ensino Superior (Promisae), que a partir do Decreto n° 4.875, de 11 de novembro de 2003, passou a providenciar ajuda adicional aos estudantes do PEC-G para estadia no Brasil. O projeto auxiliou, entre 2003 e 2010, 749 estudantes, dos quais 82% eram de estudantes advindo dos PALOP e 9% de outros países africanos. Outro aspecto diferencial da cooperação

brasileira é que os estudantes estrangeiros que vem ao Brasil tem acesso livre ao Sistema Único de Saúde (SUS) durante seu período de estadia no país (BRASIL, 2014).

**Gráfico 5 – Número de Bolsas PEC-G (2000-2016)**



Fonte: Brasil (2016d). Elaboração própria.

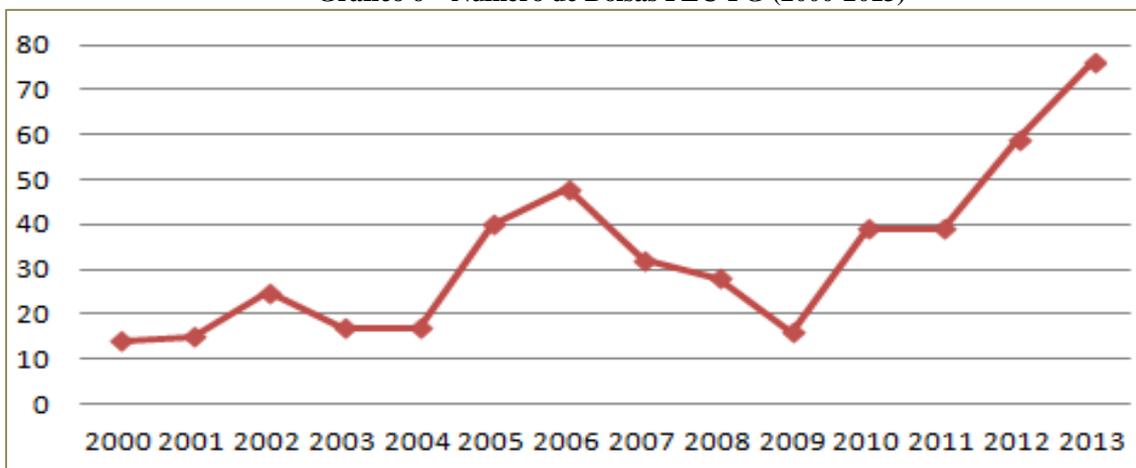
Como pode ser observado, as bolsas de PEC-G possuem uma pequena variação em seu número total. Algumas quedas são percebidas ainda em 2007, devido a uma queda no número de bolsas ofertadas para Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, mas que logo foram recuperadas em 2008, quando o número de bolsas aumentou significativamente. Nesse ano, os PALOP seguiram liderando em relação ao número de bolsas e foram também os mais beneficiados do aumento no número de vagas, porém nesse mesmo ano a República Democrática do Congo obteve um aumento expressivo de suas vagas, de 9 (em 2007) para 106 (em 2008), mas esse número não se manteve tão alto nos anos seguintes. Outro fator relevante, observado por Milani, Conceição e M'Bunde (2016), foi que Guiné-Bissau não obteve bolsas entre 2013 e 2015, devido a um embargo na CPLP por meio de pressão de Portugal, o que fez com que o Brasil reduzisse as vagas desse país no PEC-G e aumentasse as vagas para estudantes guineenses na UNILAB.

#### **4.2 Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)**

Em 1981, o segundo programa mais amplo e antigo para a política externa educacional do Brasil foi criado, o Programa de Estudante-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) (BRASIL, 2016e). Esse último tem como foco principal a América Latina, receptora da maior quantidade de bolsas (aproximadamente 75%), mas que também conta com ampla inserção africana (21% das concessões). Essa menor participação africana pode ser explicada pelo fato

desses países terem uma graduação mais deficitária que os países da América Latina, o que faz com que o programa de pós-graduação não seja o mais procurado (MILANI, 2015; BRASIL, 2016e). O Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) visa formação de recursos humanos em países em desenvolvimento, que possuam convênio cultural, educacional e/ou científico e tecnológico com o Brasil que foi lançado em protocolo de 1981 - atualizado em 2003 e em 2006 e é vigente até o presente (BRASIL, 2016e). O curso de mestrado é, via de regra, financiado pelo CNPq, enquanto o doutorado é provido pela Capes (BRASIL, 2014).

**Gráfico 6 – Número de Bolsas PEC-PG (2000-2013)**



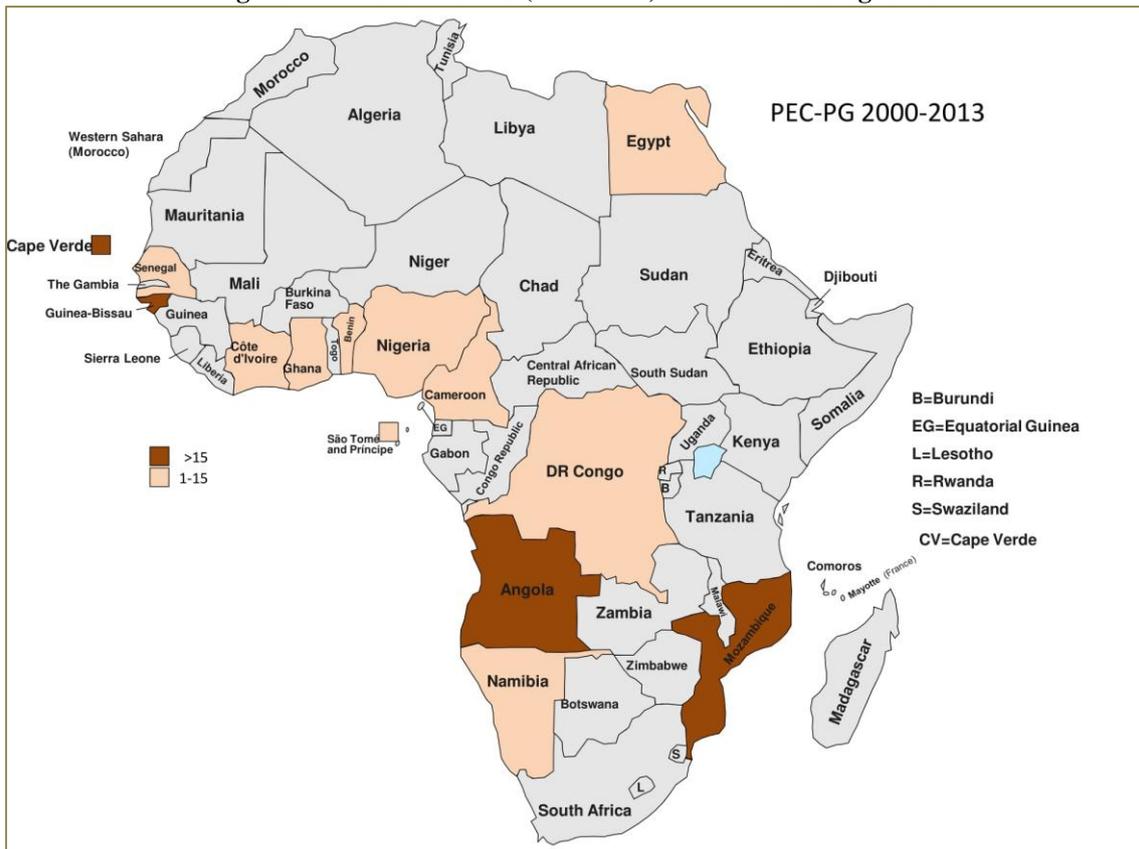
Fonte: Brasil (2016e). Elaboração própria.

Hoje, os PALOP representam 20% das inscrições desse programa, enquanto outros países africanos representam 1,1% do total das inscrições. O programa ofereceu um total de 465 bolsas para africanos, entre 2000 e 2013, o que custou ao governo federal um investimento de cerca de US\$ 8,3 milhões. Nesse programa os alunos possuem também a possibilidade de conseguir bolsas de estudo do mesmo valor dos estudantes brasileiros, o que os auxilia na moradia. No entanto, o estudante é obrigado a ter recursos financeiros suficientes para pagar a passagem de ida ao Brasil e condições de manutenção no primeiro mês de estadia até ter acesso ao benefício, o que pode ser um limitador para pessoas com maiores dificuldades financeiras. Por outro lado, assim como os estudantes do PEC-G, os estudantes do PEC-PG tem acesso livre aos serviços do Serviço Único de Saúde (SUS) no período de estadia no Brasil (BRASIL, 2016e; BRASIL, 2014).

Como fica evidente no gráfico 5, as bolsas do PEC-PG também são estáveis, mas possuem uma tendência de crescimento desde 2009, o que pode ser explicado pelo fortalecimento da parceria brasileira com Moçambique nesses últimos anos. Também nessa

modalidade é evidente a supremacia dos PALOP como países mais beneficiados pelo programa e, inclusive, também são os que mantêm por mais tempo suas vagas no programa ao longo do tempo. Mesmo assim, há tentativas esporádicas de tentar parcerias com outros países africanos, geralmente concentrados no Atlântico Sul, como fica evidente pela Figura 5.

**Figura 5 – Bolsas PEC-PG (2000-2013) Distribuídas Geograficamente**



Fonte: Brasil (2016e). Elaboração própria.

O(a) aluno(a) participante do PEC-PG pode ter cursado a graduação no Brasil por meio do programa PEC-G e depois solicitar a realização do mestrado/doutorado. Entretanto, caso tenha recebido bolsa de estudos ou pesquisa de agência brasileira de fomento, o(a) estudante deve permanecer no mínimo dois anos em seu país de origem para poder se candidatar (BRASIL, 2016e). Tal iniciativa da política brasileira visa a permanência dos estudantes em seus países de origem, evitando assim a chamada “fuga de cérebros”. Dessa forma, a iniciativa do Brasil em buscar adotar mecanismos institucionais para manter esses estudantes na África, demonstra um claro interesse brasileiro no real rompimento do ciclo de dependência africano.

Outro fator relevante para a política externa brasileira é o fato de que o PEC-PG tem como um de seus objetivos aprimorar a qualificação de professores universitários,

pesquisadores, profissionais e graduados do ensino superior, visando sua contribuição para o desenvolvimento dos países que enviam esses(as) estudantes (BRASIL, 2016e). Nesse ponto, é importante notar a relação da cooperação educacional com a ideia de CID por parte do governo brasileiro. Além disso, a Capes passa a colocar entre seus objetivos de cooperação internacional o foco no eixo Sul, o que reforça ainda mais a política de CSS.

### **4.3 Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)**

Outro diferencial da cooperação educacional do Brasil com a África é a criação de uma universidade conjunta do Brasil com países africanos lusófonos, a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), no nordeste brasileiro. Tal universidade teve como pólo inicial a cidade de Redenção, pioneira na abolição da escravatura, em 1883, transmitindo assim a ideia da universidade: integração e desenvolvimento. A localização da universidade, no Ceará, também demonstram esses objetivos, uma vez que esse estado tem uma posição privilegiada em relação à África e à Europa, tornando a localização um dos pontos estratégicos que definiram a implantação da Unilab (UNILAB, 2013).

A partir de 2008, começaram a ser desenvolvidos estudos e viagens de especialistas para identificar problemas comuns que afetam o Brasil e os países africanos de língua portuguesa (PALOP), a fim de selecionar cursos de graduação que pudessem atender às demandas dos dois lados do Atlântico. Em 22 de julho de 2010, é instituída a Lei 12.289 (BRASIL, 2010) que regulamenta a universidade como Universidade Federal Brasileira. Tal lei estabelece como princípios a construção da integração do Brasil com os países da CPLP, em especial os países em desenvolvimento (UNILAB, 2016).

A universidade busca construir uma ponte histórica e cultural entre o Brasil e os países de língua portuguesa, especialmente os da África, compartilhando soluções inovadoras para processos históricos similares. E, ainda deseja auxiliar no fortalecimento de uma rede internacional que, com respeito à soberania dos países parceiros, permitirá a realização de ações e intervenções de apoio técnico, acadêmico, científico, cultural e humanitário (UNILAB, 2013, p.7).

Dessa forma, percebe-se o forte vínculo da cooperação educacional como uma das principais formas de promover o desenvolvimento sustentável, tanto dos países africanos como o desenvolvimento brasileiro, o que fica conhecido como “cooperação solidária” nos documentos da universidade (UNILAB, 2013). Mesmo o foco da universidade ser os países

da CPLP, é evidente a ênfase dada aos países africanos, no qual até a data de início das atividades na Unilab foi inserida em um contexto de integração, 25 de maio, que é a data de fundação da Organização da Unidade Africana (OUA) (UNILAB, 2013).

Chama a atenção também o fato de essa ser a segunda universidade que visa a integração brasileira com a região estratégica do país. A primeira, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu, representa também esses princípios da política externa brasileira de se voltar para os países do Sul, em especial os do entorno estratégico brasileiro, América Latina e África. Ao contrário da UNILA, que é bilíngue, a UNILAB visa unificar o idioma português, por isso, também um dos seus pilares é a disseminação do português como uma forma de consolidar a integração da CPLP. Para reforçar o objetivo de promover a cooperação universitária em prol da língua portuguesa a Unilab fez uma parceria com a Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP), em 08 de junho de 2011, buscando uma maior integração com outras instituições de ensino superior de língua portuguesa no mundo (UNILAB, 2013). Como o então ministro da educação brasileiro, Fernando Haddad, afirma:

O Brasil e os países da África possuem muitas questões e problemas em comum, que precisam ser enfrentados com a produção de conhecimento científico. Essa nova universidade terá o potencial de desenvolver tecnologias que poderão ser aplicadas dos dois lados do Atlântico (UNILAB, 2013, p.34)

A universidade foi iniciada, em 2010, com 180 estudantes, dos quais 141 brasileiros e 39 estrangeiros (dos países da CPLP), com os cursos de Administração Pública, Agronomia, Enfermagem, Engenharia de Energias e Licenciatura em Ciências da Natureza e Matemática. Atualmente, a Unilab oferece oito cursos de Graduação, sendo sete presenciais - Agronomia, Enfermagem, Administração Pública, Engenharia de Energias, Bacharelado em Humanidades, Ciências da Natureza e Matemática e Letras (Língua Portuguesa) - e um na modalidade à distância - Administração Pública. A Universidade também oferece três cursos de Especialização, todos na modalidade à distância - Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde. Em 2013, havia 75 professores efetivos, 10 convidados e 1 substituto, dos quais: 75 eram do Brasil, 2 de Angola, 1 de Cabo Verde, 1 do Congo, 1 da Costa Rica, 1 do Gabão, 2 da Guiné-Bissau, 1 de Moçambique, 1 do Peru e 1 de Portugal (UNILAB, 2013).

Uma das práticas mais inovadoras dessa universidade é o ensino à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que atua em parceria com diversas universidades brasileiras para promover a educação à distância em vários municípios do Brasil e do mundo. Nas iniciativas coordenadas pela Unilab, a UAB já está presente em 106 municípios

brasileiros, em Moçambique - em parceria com a Universidade Pedagógica e a Universidade Eduardo Mondlane, desde 2010 - e, em breve, em Cabo Verde (UNILAB, 2013).

Em 2012, a Unilab apresentou na XXV Reunião de Pontos Focais da CPLP o projeto Rede de Instituições Públicas de Ensino Superior (RIPES). Esse projeto busca articular a troca de conhecimentos, a mobilidade acadêmica e a formação de cidadãos que contribuam para o desenvolvimento de seus países, dentro dos princípios da Cooperação Sul-Sul. O projeto visa a organização institucional igualitária e democrática, em torno do objetivo do desenvolvimento. Desde 2013, esse projeto vem se institucionalizando, conquistando um Escritório permanente na CPLP (Lisboa) (UNILAB, 2013). Outros dois projetos desenvolvidos pela universidade ainda em fase inicial: o Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos e Cooperação Sul-Sul (ECOSS) e a Cadeira Unitwin da UNESCO. O primeiro visa à formação de jovens e adultos nos países em desenvolvimento, enquanto o segundo busca a formação de professores e gestores educacionais (UNILAB, 2013).

A partir da análise de todos esses dados sobre a Unilab, percebe-se que essa universidade tem sido um importante instrumento de política externa brasileira para os países africanos, mas também é um elemento muito importante para a inclusão da cultura africana no ensino superior brasileiro. Como Visentini (2013) deixa claro, a inclusão dos afrodescendentes nas dinâmicas sociais internas tem sido um fator importante para a aproximação brasileira do continente africano.

#### **4.4 Cooperação educacional e Cooperação Sul-Sul**

Como dito anteriormente, um dos objetivos do trabalho é identificar, a partir de unidades de mensuração, se a cooperação educacional que o Brasil exerce com a África está de acordo com os parâmetros de Cooperação Sul-Sul. Na primeira parte do trabalho foram identificados os seguintes parâmetros como característicos da CSS segundo documentação brasileira e internacional: ganhos mútuos e horizontalidade na formulação e aplicação dos projetos.

Os autores reconhecem que a existência de assimetrias é inevitável, pois quando uma cooperação acontece é porque das partes tem algo para ensinar a outra. Contudo, advertem que o parâmetro de ganhos mútuos implica que existe certa simetria nas vantagens adquiridas pelas partes. Além disso, os ganhos devem estar de acordo com os interesses nacionais do país receptor, assim como do país doador, para não representar uma interferência da soberania. Ou seja, as duas partes ganham com a cooperação, mesmo que uma parte ganhe

mais, ela não pode ser expressivamente maior que a outra parte para ser considerada uma cooperação. Por fim, o parâmetro de horizontalidade, implica que o país doador não pode estabelecer unilateralmente as diretrizes e desenho da política a ser empregada, pelo contrário, a construção da política deve ocorrer de forma conjunta atendendo as necessidades do receptor (*demand-driven*) e o país receptor deve “se apropriar” do processo de aplicação do projeto.

Analisando esses dois parâmetros, bem como todo o trabalho desenvolvido até o presente momento, é importante ressaltar que parte-se da premissa de que todos os atores no sistema internacional são racionais, e por isso, agem de acordo com seus interesses, incluindo o Brasil, o continente africano e os países do Norte (AXEROLD; KEOHANE, 1985). Além disso, reconhece-se que as relações políticas e diplomáticas são complexas e não se dão com base em apenas um fator exclusivamente. Assim como Putnam (2010), entende-se que os tomadores de decisão respondem a um determinado problema de acordo com um jogo de poder interno e externo e, por isso, a análise baseada em um fator não é suficiente para determinar uma relação causal. E, assim como Pinheiro e Milani (2012), entende-se que o século XXI trouxe transformações para o campo de análise de política externa, abrangendo os temas de políticas públicas.

Podemos notar que entre os interesses de realizar uma cooperação internacional, no caso brasileiro, especificamente, está a tentativa de angariar apoio político internacional para moldar o sistema de forma à atender um pouco mais seus interesses, ou seja, reforçando a multipolaridade (PUENTE, 2010). Entre as principais organizações que permitem a mudança na formulação de políticas internacionais está a Organização das Nações Unidas (ONU). Como visto, a ONU passou a ser um importante espaço de diálogo dos países do Sul, em especial a Assembleia Geral, na qual todos os países participam com voto. Contudo, o Conselho de Segurança (CSNU) é o comitê que mais tem poder de *enforcement*, ou seja, consegue aplicar suas decisões por meio da força, mas que hoje, representa o sistema internacional que foi configurado no período da Guerra Fria.

Assim, a iniciativa brasileira por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança é um exemplo claro da tentativa revisionista desse país. O Brasil, junto com outros países do G4 (Japão, Alemanha e Índia), defende que o sistema atual do CSNU já não representa o sistema internacional, pois está defasado em representatividade (BRASIL, 2016g). Como ressalta Puente (2010, p.263) “Haveria indícios de que a cooperação técnica horizontal brasileira prestada a países em desenvolvimento contribuiria, ainda que não diretamente, mas

de alguma forma efetiva e potencial, para seu posicionamento favorável ao Brasil no tema da reforma do CSNU”.

Ao fazer uma análise quantitativa de discurso, Puente (2010) nota que todos os países com os quais o Brasil realiza cooperação técnica são a favor de uma cadeira brasileira no CSNU e apenas um não se manifesta publicamente (Senegal) - ao passo que esse número não é tão expressivo para o apoio ao G4 demonstrando que, realmente, os países africanos apoiam mais a entrada do Brasil do que dos outros países - muitos, inclusive, citam a cooperação técnica como um dos mecanismos que mostram que o Brasil não faz demagogia quando defende a horizontalidade (PUENTE, 2010)

Como dito, para que a cooperação seja do tipo Sul-Sul é necessário que os países parceiros tenham ganhos mútuos e que, portanto, o Brasil ganharia em proporção similar aos países africanos. No quesito ONU, o Brasil apoia a entrada de dois países africanos no CSNU, de acordo com a proposta do G4, contudo, não podemos considerar isso como ganhos mútuos, uma vez que até mesmo a União Africana tem uma posição diferente da proposta brasileira de reforma (BRASIL, 2016g).

Entre os problemas vistos no primeiro capítulo, podemos identificar o reduzido “empoderamento” dos países africanos quando exercem cooperação com os países do Norte, gerando grave problemas de lideranças africanas, como a “fuga de cérebros” africanos qualificados. Isso pode ser exemplificado pelo fato de que, em 1993, cerca de 95.000 dos 128.000 imigrantes africanos cadastrados legalmente, nos EUA, tinham o ensino superior (CARRINGTON; DETRAGIACHE, 1999).

No caso da cooperação educacional Brasil-África, há incentivo do governo para que os estudantes retornem aos seus países de origem ao fim do curso, podendo inclusive, em alguns casos, o Brasil pagar a passagem de retorno. É importante notar que um dos requisitos observados nas legislações é o interesse brasileiro por jovens que queiram participar da administração pública de seus países de origem e que voltem a África enquanto terminarem de se especializar. Por exemplo, os alunos que participam do PEC-G podem participar dos programas do PEC-PG, mas antes precisam ficar por pelo menos dois anos no país de origem. Um fator a esse respeito, observado pela proposição de Eduardo Mondlane em carta para a população, como relata Wallestein e Bragança (1982), no qual aconselhava os estudantes que quisessem participar dos movimentos de libertação de Moçambique que passem períodos de pelo menos um ano no país de origem aplicando aos seus conhecimentos e convivendo com a cultura local para depois voltar à sala de aula, com o objetivo de não se esquecerem das dificuldades e necessidades de seus países.

É relevante observar, contudo, que nem sempre foi assim, analisando as legislações que regulamentam os programas PEC-G, por exemplo, em um primeiro momento havia uma maior preocupação documental do que com o aluno especificamente, como fica demonstrado no Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965. Por outro lado, o decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013, tem uma grande preocupação com as atividades do estudante, inclusive com assistência de saúde e troca de curso. Essa mudança de postura brasileira, pode representar também um amadurecimento nas políticas de Cooperação Sul-Sul que passaram a ser o foco da política externa depois de 2003.

Outro fator que afeta muito o “empoderamento” dos países africanos é a estratégia de pulverização adotada pelo Brasil, ou seja, de possuir um amplo leque de países participantes da cooperação mas, com pequena quantidade de bolsas (MILANI, 2015). A estratégia de pulverização das ações pode simbolizar uma tentativa de reduzir a concentração de poder destinado a cooperação com algum país, isso porque, se a concentração for demasiada, pode haver uma mudança de poder relativo entre as partes cooperantes. Por outro lado, o financiamento brasileiro foi praticamente estável ao longo do tempo, recebendo, inclusive maiores incentivos, o que pode significar, a tentativa de realmente obter resultados positivos do investimento.

Outro fator relativo ao “empoderamento” africano que foi observado no terceiro capítulo é que o Brasil, assim como os países do Norte, têm muitos interesses no continente africano, tanto econômicos, comerciais quanto políticos. Apesar de todos esses interesses, entretanto, o país não impõe nenhuma condicionalidade ao fornecimento de cooperação, como pode ser observado pelas leis que regulamentam a cooperação. Isto é, o Brasil não exige nenhuma contrapartida dos países africanos para a realização da cooperação, com 100% de crédito concessional, o que é um diferencial em relação aos países do Norte, que segundo a OCDE, devem estabelecer créditos concessionais com no mínimo de 25% (PUENTE, 2010).

Ao mesmo tempo, o processo seletivo para a concessão de bolsas é muito subjetivo, dependendo da embaixada brasileira no país e dos critérios de política externa brasileira. Isso permite que o Brasil dê prioridade para países onde tem maiores interesses estratégicos, como os PALOP e países da costa ocidental africana, pois há uma concentração muito grande de bolsas muito maior nesses países. É relevante observar, no entanto, como argumenta Puente (2010), nem sempre os interesses econômicos, comerciais ou até políticos orientam a abertura de linhas de cooperação com os países africanos. Isso porque, muitas vezes, a cooperação é vista como uma primeira forma de contato com alguns países nos quais o interesse econômico e político ainda não são latentes. Essa perspectiva também pode ser percebida pela figura de

bolsas de PEC-G, nos quais, em alguns países em que o Brasil não tem muitos investimentos, como Quênia, que receberam bolsa, nesse caso 77 bolsas, entre 2000 e 2014, e não possuíam empresas brasileiras instaladas ou interesses econômicos latentes (BRASIL, 2016d; MILANI, 2015).

No quesito de horizontalidade, há uma grande diferença entre os próprios programas. A Unilab, como visto anteriormente, apesar de estar localizada no Brasil, teve grande preocupação em estabelecer uma relação próxima com as necessidades dos países parceiros, por meio de visitas da Comissão de Implementação da Unilab aos países da CPLP. Houve, ademais, preocupação em estabelecer cursos que pudessem atender as demandas tanto da localidade da universidade, quanto dos países parceiros. Também é evidente a inclusão de professores africanos no quadro de funcionários da universidade e de alunos vindos dos PALOP. Um elemento importante é o fato da universidade também ser um mecanismo encontrado pelo governo brasileiro para contornar embargos impostos pela CPLP a Guiné-Bissau, no qual foi impossibilitada de admitir alunos pelo programa PEC-G e então passou a ampliar as vagas na Unilab - isso mostra também uma disputa pela liderança do grupo frente a Portugal (MILANI, 2015).

Além disso, diferente dos países do Norte, a aproximação brasileira da África também representa uma inclusão interna dos afrodescentes brasileiros na sociedade e valorização da contribuição histórica do continente para o desenvolvimento brasileiro. Apesar de muitas demandas virem do movimento negro brasileiros, elas são reforçadas pela valorização da África como continente relevante para a estratégia de inserção internacional do Brasil. Exemplo dessa percepção fica evidente na institucionalização da Lei nº 10 639/2003, que obriga o estudo da História e da Cultura Afro-Brasileira no ensino básico brasileiro. Também as Ações Afirmativas para acesso a universidades públicas e cargos públicos, podem servir de exemplo de políticas públicas que visam, além de reverter a questão do preconceito, romper com o ciclo de pobreza e desigualdades econômica brasileira (VISENTINI, 2013).

A Unilab, então, não foi uma iniciativa isolada na valorização da cultura africana interna ao Brasil, foi acompanhada de um processo de valorização na política externa brasileira do papel da África para o sistema internacional, como é percebido pela criação de mais divisões sobre África dentro do Itamaraty (VISENTINI, 2013). É interessante notar também que não apenas a Unilab foi criada no Brasil, como diversas universidades africanas receberam auxílio brasileiro para serem construídas na África, o caso, por exemplo, da Universidade Pública de São Tomé e Príncipe (UNSTP), bem como o auxílio a universidade moçambicanas (ULLRICH;CARRION, 2014a). Além disso, o advento da internet têm

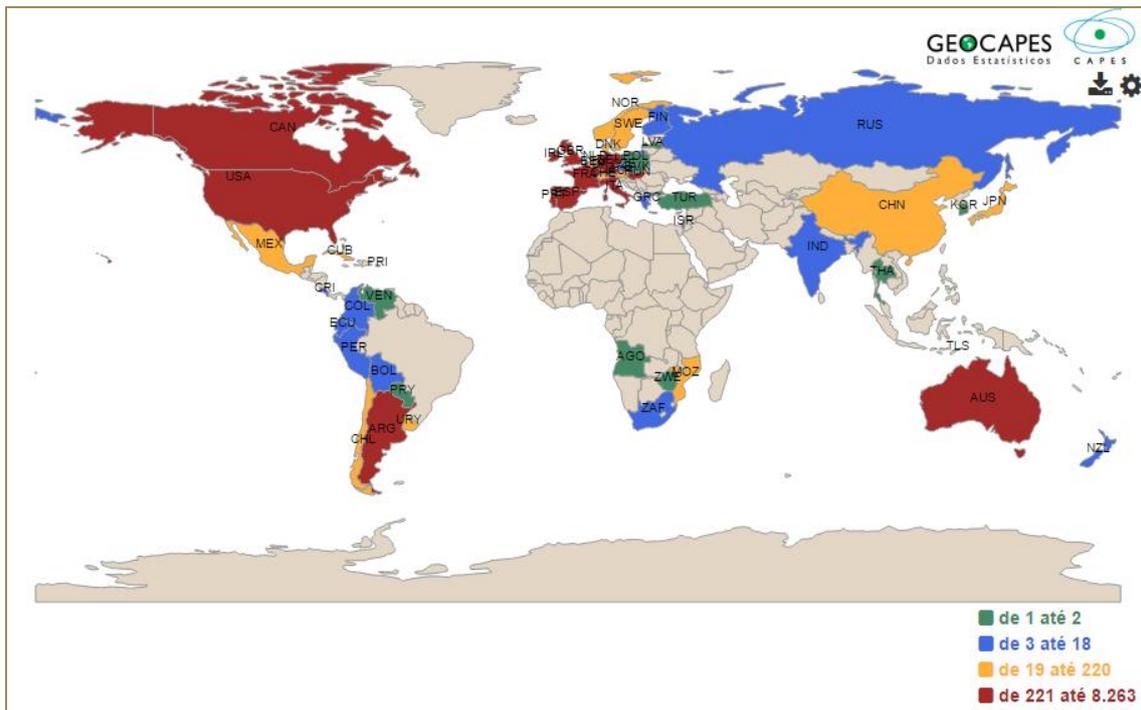
estimulado a iniciativa da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que têm facilitado o acesso à educação superior de estudantes africanos e também reduzindo custos do governo brasileiro para manter essas relações (BRASIL, 2013).

Mesmo assim, como aponta Milani, Conceição e M'Bunde (2016), ainda há um longo caminho a ser percorrido no quesito de horizontalidade. Muitas vezes os governos africanos reclamam da impossibilidade de escolher cursos de graduação dentro de programas brasileiros, ou também de uma tentativa de imposição por parte do governo brasileiro de quais são as prioridades dos países africanos. É importante notar, no entanto, que o Brasil possui uma longa maturação das ações implementadas o que faz com que muitas sejam realizadas de formas diferentes ao longo do tempo.

Como visto, em um primeiro momento o Brasil apenas recebia auxílio internacional e a estrutura institucional de organização desse processo estava mais concentrado em organizações internacionais (como o PNUD) e cooperações trilaterais, que por conseguinte, tinham uma estrutura mais voltadas às relações Norte-Sul. Ao longo do tempo o Brasil passa a se apropriar dessas estruturas e começa a desenvolver sua própria estratégia de inserção internacional a partir da base da CSS. Também a população leva um tempo para se adaptar a essa aproximação com a África. Por exemplo, a Lei 10 639/2003, mesmo tendo mais de dez anos, ainda não é implementada de forma tão eficiente devido a falta de preparo dos professores, bem como, devido aos resquícios históricos de preconceito.

Como fica evidente, no encontro, promovido pelo Ministério da Educação do Brasil (MEC) em 2013, “Educação como Ponte Estratégica Brasil-África”, a Lei 10 639/2003 foi uma iniciativa que desencadeou no início de formação de professores em história da África. Por outro lado, ainda os países do Norte são vistos como objetivo central dos estudantes brasileiros, como pode ser percebido pela figura abaixo, que mostra a distribuição de bolsistas da CAPES em 2013 pelo mundo.

**Figura 6 – Distribuição Geográfica de Bolsistas da Capes no Exterior (2013)**



FONTE: Capes (2016).

Observando o mapa, fica evidente que os países africanos são os que menos recebem estudantes brasileiros em todos os continentes do mundo - com apenas 1 estudante em Angola, 1 no Zimbabue, 194 em Moçambique e 7 na África do Sul - pelos programas da Capes. Tal discrepância pode ser resultado dos incentivos do programa nacional Ciências sem Fronteiras, que visa levar jovens cientistas para estudar no exterior. Ao contrário da política externa brasileira que é voltada para o Sul, esse programa não inclui estudos relacionados a ciências humanas, linguísticas e sociais, e está muito voltado para países desenvolvidos, demonstrando que o Brasil ainda segue voltado ao Norte (CAPES, 2016)

Apesar de todas as falhas, as iniciativas de aproximação educacional do Brasil com a África é muito importante, tanto para a política externa brasileira - reforçando a iniciativa brasileira de democratização do sistema internacional e se aproximando culturalmente dos países do terceiro mundo - quanto para a própria percepção do Brasil de que os países africanos também podem auxiliar na superação de muitos problemas internos - como, por exemplo, a superação do preconceito e das desigualdades.

## 5 CONCLUSÃO

Durante o presente trabalho, então, buscou-se observar a estratégia de inserção internacional brasileira por meio da cooperação educacional. Como o objeto de estudo é voltado para políticas públicas de educação, o trabalho conta com uma análise da política externa brasileira para os países africanos afim de compreender os interesses brasileiros em exercer tal cooperação, bem como os interesses africanos para ser um parceiro. Nesse contexto, o primeiro e o segundo capítulos se dedicaram a uma compreensão conceitual da cooperação internacional, para depois focar-se mais especificamente na CSS. No terceiro capítulo, por sua vez, foi feita uma análise de política externa para compreender como é a estrutura institucional brasileira para a realização de políticas de cooperação educacional, levando em consideração a política externa brasileira (em especial, entre 2000 e 2014) e os elementos estruturais que moldam a execução da cooperação. Por fim, no quarto capítulo, nos debruçamos sobre os documentos de análise de três projetos de cooperação educacional promovidos pelo Ministério das Relações Exteriores - o PEC-G, PEC-PG e a Unilab.

Após a análise dos três projetos ficou evidente a dualidade da educação na política externa brasileira. Se por um lado, no surgimento dos primeiros programas educacionais houve uma maior identificação com a tentativa de formação de elites e promover o “soft power” brasileiro a partir da formação de jovens, por outro lado, com o passar do tempo e com a evolução do conceito de CSS, os programas foram se adaptando as novas realidades e adquirindo um caráter mais identificado com a promoção da integração regional e promoção do desenvolvimento. Assim, hoje, para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul é caracterizada pelos ganhos mútuos com assimetrias reduzidas, horizontalidade no controle e na participação do país receptor da cooperação (*demand-driven*), bem como adota o princípio de não estabelecer nenhuma condicionalidade, fornecendo crédito cem por cento concessional. Esses princípios estarão sempre presentes nas iniciativas brasileiras de cooperação educacional.

Entre os fatores que mais são citados pelos documentos brasileiros é a preocupação com o desenvolvimento do país receptor. A educação, sempre foi um elemento importante para formação do Estado capitalista devido a formação de mão de obra, porém, com a globalização e a internacionalização acelerada vivida no século XXI, há uma mudança na sua participação nos interesses nacionais. Para que o desenvolvimento ocorra será necessária uma economia de escala, que vai exigir uma maior integração dos países em blocos, reforçando assim, o papel da educação como elemento de alinhamento de interesses comuns. Como o Brasil necessita da integração e também se preocupa com o desenvolvimento dos países

receptores, uma vez que reconhece que a troca de experiências permite a superação dos problemas locais, o país foca os investimentos no ensino superior como forma anticíclica de promoção do desenvolvimento. O direcionamento de 97% dos investimentos em cooperação educacional para bolsas de ensino superior pode ser um exemplo dessa intenção brasileira (MILANI, 2015). Assim, a concessão de bolsas de ensino superior teria como objetivo a integração regional e a promoção do desenvolvimento.

Buscamos evidenciar ao longo de todo o trabalho que o Brasil possui uma política de Cooperação Sul-Sul muito clara, que visa a horizontalidade e vêm sendo aprofundada nos últimos anos, em especial no período Lula. Existiram diferenças claras entre a atuação dos três presidentes que governaram no período, se FHC focou-se em auxiliar organizações não-governamentais (ONGs) e evitar uma relação de Estado mais próxima (com algumas exceções), Lula e Dilma se focaram em uma relação de Estado, fornecendo bolsas de estudo que poderiam afetar diretamente na formação de mão de obra qualificada. No entanto, já no primeiro mandato de Dilma, nota-se diversas dificuldades em manter todas as frentes estabelecidas. Com os dados de vagas para alunos PEC-G, fica evidente que houve uma tentativa da presidenta de seguir suas relações com os países africanos, mas que devido a diversos constrangimentos internos e externos, houve um remanejamento das ações para que se concentrassem em determinadas áreas, como é o caso do desenvolvimento da educação à distância, que é mais barata e passou a ser um braço da Unilab.

Outro fator observado foi que o Brasil apresenta diversos interesses econômicos e políticos nos países africanos, mas que a cooperação nem sempre segue estritamente esses interesses e isso pode ser positivo e negativo para a estratégia educacional. Do lado negativo, por exemplo, a realização do Ciências Sem Fronteiras que não inclui a África em suas zonas de interesse mostra um enfraquecimento dos princípios de CSS. Por outro lado, a abrangência dos programas PEC-G e PEC-PG para países que o Brasil não possuía interesses econômicos evidentes no momento dos acordos demonstra que essas ações podem estar confluindo para o estabelecimento de novas relações.

Apesar dessa dualidade, do ponto de vista dos países africanos, como ressalta Samir Amin (2014), a política brasileira em si já é vantajosa, pois não possui um projeto de projeção de poder para a África, ao contrário dos EUA e países Europeus. A posição revisionista dos países emergentes na África - como Brasil, Índia e China - permite que exista uma alternativa real aos países desenvolvidos, com outros projetos para o continente africano (AMIN, 2014). Nos PALOP, por exemplo, São Tomé e Príncipe enviou mais estudantes de graduação para o Brasil que para Portugal (IUS, 2014).

É de notória importância perceber também que é muito necessária a cooperação brasileira no quesito educacional, não apenas para os países africanos que possuem um número reduzido de pessoas especializadas em nível superior (em 1992 se aproximavam de 5% da população), mas também para ser uma alternativa aos países que foram colonizadores da África e aos quais ainda possuem ampla influência política e econômica na região (IUS, 2014). Uma forma de atuar frente a esse problema que o Brasil busca solucionar é a “fuga de cérebros”. Ao longo do presente trabalho, analisando os mecanismos institucionais da cooperação educacional é possível notar que há um estímulo ao retorno dos estudantes africanos à África. Outro fator a ser ressaltado, é a importância das relações de cooperação educacional com a África para o fortalecimento de políticas públicas internas de superação de desigualdades sociais. A inclusão da história da África no currículo do ensino básico brasileiro mostra que o Brasil não tem apenas interesses estratégicos na cooperação educacional, como também tem interesses de aproximação cultural de integração regional.

Ao longo do presente trabalho, buscou-se mostrar que a cooperação educacional do Brasil com a África está inserida em uma estratégia mais ampla da política externa brasileira no continente africano. Essa estratégia está de acordo com a Cooperação Sul-Sul que estabelece como objetivo horizontalidade e o *demand-driven*, mas que como tal, passou por diversas fases que modificaram suas características ao longo do tempo.

O programa PEC-G, por exemplo, a primeira iniciativa de aproximação com a África como política de Estado, mostra que em 1964 a preocupação do governo era regulamentar uma demanda existente por bolsas de ensino superior. Ao passo que na década de 1980, com o lançamento do programa PEC-PG, havia já uma política de alinhamento com os países do Sul, mas ainda assim, de forma unilateral. Já a Unilab, diferente das duas políticas anteriores, visa não apenas um aprofundamento das relações culturais e de integração regional, como também, apreciar os ensinamentos e contribuições dos países africanos para o desenvolvimento brasileiro. No entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido, como ficou claro no capítulo anterior.

Dessa forma, a estratégia de cooperação educacional transcende uma política de governo, passa por períodos de governo alinhado tanto com a direita brasileira (democrática ou ditatorial), quanto com a centro-esquerda. Seu esfriamento também transcende os parâmetros ideológicos, depende muito mais do contexto interno e internacional. Apesar de não ser o escopo do presente trabalho, é importante observar que desde a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, essas políticas começam a apresentar uma significativa mudança. Observando o quadro de vagas do PEC-G, por exemplo, é possível perceber que a crise

econômica afeta diretamente o número total de bolsas oferecidas, ao passo que a crise política pode estar afetando a escolha dos parceiros africanos, reduzindo a importância dos PALOP para focar em Gana e Namíbia. Bem como a sugestão do atual Ministro das Relações Exteriores, José Serra, de verificar os custos de embaixadas na África, já vem sinalizando para a redução da importância desse continente para a política externa brasileira. No entanto, os dados obtidos sobre o período recente ainda são muito limitados para uma análise mais profunda.

## REFERÊNCIAS

- AMIN, Samir. Aid for Development. In: ABBAS, Hakima; NIYIRAGIRA, Yves (Ed.). **Aid to Africa: Redeemer or Coloniser?.** Cape Town, Dakar, Nairobi e Oxford: Pambazuka Press, 2009. Cap. 5. p. 59-75.
- AMIN, Samir. **Samir Amin: Pioneer of the Rise of the South.** 16. ed. New York: Springer, 2014. 166 p.
- AMIN, Samir. Los orígenes de la catástrofe económica en África. In: AMIN, Samir. **Los Desafíos de la Mundialización.** Córdoba: Siglo Veintiuno, 1998. Cap. 10. p. 225-240.
- ARAÚJO, Emília; FERREIRA, Felipe. A "Fuga de Cérebros": um discurso multidimensional. In: ARAÚJO, Emília; FONTES, Margarida; BENTO, Sofia (Ed.). **Para um debate sobre Mobilidade e Fuga de Cérebros.** Braga: Cecs, 2013. p. 58-82. Disponível em: <[http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs\\_ebooks/issue/view/120/showToc](http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cecs_ebooks/issue/view/120/showToc)>. Acesso em: 10 out. 2016.
- AXEROLD, Robert; KEOHANE, Robert O.. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Baltimore, v. 38, n. 1, p.226-254, out. 1985.
- BARBOSA, Pedro Henrique Batista. O viés instrumental da cooperação técnica horizontal brasileira. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 4, n. 1, p.121-152, abr. 2012. Semestral.
- BARROS, Deolindo de; NOGUEIRA, Silvia Garcia. Cooperação Educacional Internacional Brasil/África: do Programa Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 6, n. 2, p.117-133, out. 2015. Semestral. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/186/pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- BLOOM, David; CANNING, David; CHAN, Kevin. **Higher Education and Economic Development in Africa.** Cambridge: Harvard University, 2006. 90 p. 90 f.
- BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. **Centro de Formação Brasil-Angola.** Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CentroFormacaoAngola>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação. Ministério das Relações Exteriores. **África – Execução Financeira (2000 - 2014).** Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>>. Acesso em: 30 mar. 2016. .
- BRASIL. ANGOLA. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola para as áreas do trabalho emprego e formação profissional.** Luanda, 03 nov. 2003. Disponível em [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b\\_111](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2003/b_111)>. Acesso em: 30 jul. 2016.
- BRASIL. ANGOLA. **Ajuste complementar ao acordo de cooperação econômica, científica e técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República de Angola na área de formação profissional.** Luanda, 28 abr. 1999. Disponível

em < [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b\\_19](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1999/b_19)>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965**. Torna obrigatório o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênios) e dá outras providências. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D55613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55613.htm)>. Acesso em 03 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013**. Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7948.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BRASIL. Divisão de Temas Educacionais. Ministério das Relações Exteriores. **A Educação na Política Externa Brasileira**. Brasília, 2016c. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEB.php>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Divisão de Temas Educacionais. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G**. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECG.php>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. Divisão de Temas Educacionais. Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação - PEC-PG**. Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PECPG.php>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRASIL. GUINÉ BISSAU. Comunicado conjunto. Brasília, 17 jun. 1980. Disponível em: < [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b\\_56](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1980/b_56)>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.289, de 20 de julho de 2010**. Dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12289.htm)>. Acesso em: 01 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira: Países e Blocos África**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/component/content/article?id=87>>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Diplomacia Cultural**. 2016f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/diplomacia-cultural?lang=pt-BR>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas**. Brasília, 2016g. Disponível em: < <http://csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma>>. Acesso em: 13 out.2016.

CANDEAS, Alessandro. Educação e política externa: por uma parceria diplomacia - universidade. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012. Cap. 6. p. 181-202.

CARRINGTON, William J.; DETRAGIACHE, Enrica. How extensive is the brain drain? **Finance & Development: A quarterly magazine of the IMF**, Washington, v. 36, n. 2, p.1-10, jun. 1999. Bimestral.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 57, n. 2, p.133-151, dez. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>. Acesso em: 15 out. 2016.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. Inserção Global no Século XXI: A Estratégia do Estado Logístico. In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **A História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Edunb, 2002. p. 525-559.

CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita (Ed.). **South-south cooperation in education and development**. Cape Town: Hsrc Press, 2009.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Distribuição de Bolsistas da CAPES no Exterior. 2015. **GEOCAPES - Sistema de Informações Georreferenciadas**, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 15 out. 2016.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970. 106 p.

HECKMAN, James J.. The Case for Investing in Disadvantaged Young Children. **Journal Of Public Economics**, Chicago, v. 94, n. 1, p.49-58, nov. 2009. Disponível em: <<http://heckmanequation.org/content/resource/case-investing-disadvantaged-young-children>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

HECKMAN, James J.; CORBIN, Chase O.. Capabilities and Skills. **Iza Discussion Papers**, [S.l.], v. 1, n. 10005, p.4-32, jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. André de Mello e Souza. . A Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 9, p.89-99, jan. 2012a. Semestral.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Brazilian Cooperation for International Development**: 2010. Brasília: Ipea, 2014. 132 p. Disponível em: <[www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/561](http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/561)>. Acesso em: 01 jul. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 11, p.7-20, jul. 2012b. Semestral.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Brazilian Cooperation for International Development**: 2005-2009. Brasília, 2011. 65 p.

KAKONGE, John O. The Evolution of South-South Cooperation: A Personal Reflection. **Global Policy Essay**, Durham, v. 5, n. 3, p.2-6, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Kagone - The Evolution of South-South Cooperation, A Personal Reflection 07.14.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

KING, Kenneth. New Challenges to International Development Cooperation in Education. **Journal Of International Cooperation In Education**, Hiroshima, v. 1, n. 1, p.3-16, 1998. Semestral. Disponível em: <<http://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/publications/Journal1-1/1-1-2.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

LEITE, Patricia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Funag, 2011. 226 p.

MCCOWAN, Tristan. A base conceitual do direito universal à educação superior. **Conjuntura: filosofia e educação**, Caxias do Sul, v. 20, p.155-182, 2015. Semestral.

MILANI, Carlos R. S. 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 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=1030&layout=abstract>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

MILANI, Carlos R. S. **International Development Cooperation in the Education Sector: the role of Brazil**. Rio de Janeiro: Unesco, 2015. 48 p. (Contract Number 4500229657). Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2015. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232477e.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tassia C. O.. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p.11-35, jun. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5158>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno Crh**, Salvador, v. 29, n. 76, p.13-32, jan. 2016. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/ccrh>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. Cap. 7. p. 211-242.

NYE, Joseph S.. Globalização e Interdependência. In: NYE JUNIOR, Joseph S.. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais: Uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial**. São Paulo: Editora Gente, 2009. Cap. 7. p. 243-276.

NYE, Joseph. Soft Power and Higher Education. In: NYE JUNIOR, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. Nova York: Public Affairs, 2004. p. 33-60.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OECD (Paris). **History**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/history/>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz; MEDEIROS, Klei. O prelúdio da Cooperação Sul-Sul: da Conferência de Bandung à Conferência de Buenos Aires (1955-1978). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais...** . Porto Alegre: Ufrgs, 2015. v. 1, p. 1 - 20. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PEREIRA-MEDEIROS-2015-O-Prelúdio-Da-Cooperação-Sul-Sul.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

PINHEIRO, Letícia; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.s.. **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2012. Cap. 5. p. 149-180.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Introdução. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.s. (Org.). **Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Fgv, 2012. Cap. 1. p. 13-30.

PINO, Bruno Ayllón. Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. **Caderno Crh**, Salvador, v. 25, n. 65, p.233-249, maio 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632188004>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Funag, 2010. 340 p.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-306, maio 2010. Semestral. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31636/20166>>. Acesso em: 10 maio 2016

RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. Da conquista europeia à descolonização. In: G.F.VISENTINI, Paulo; RIBEIRO, Luiz D. T.; PEREIRA, Analúcia D.. **Breve história da África**. Porto Alegre: Leitura Xxi, 2007. Cap. 2. p. 57-104.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no século XXI: um ensaio acadêmico**. Brasília: Funag, 2015. 146 p. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1121\\_a\\_africa\\_no\\_seculo\\_xxi\\_um\\_ensaio\\_academico.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1121_a_africa_no_seculo_xxi_um_ensaio_academico.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

SCHENDEL, Rebecca; MCCOWAN, Tristan; OKETCH, Moses. The Economic and Non-economic Benefits of Tertiary Education in Low-income Contexts. **International Higher Education**, Boston, v. 77, p.6-8, out. 2014. Trimestral. Disponível em: <<https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/5673/5066>>. Acesso em: 21 set. 2016.

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI. **SENAI vai avaliar impacto de seu primeiro centro de formação profissional aberto no exterior: Trabalho quer mensurar legado deixado pelo Brasil em Cazenga (Angola)**. Unidade implementada pelo SENAI acaba

de completar dez anos sob administração do governo nacional do país africano. [s.l.]2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/03/1,82884/senai-vai-avaliar-impacto-de-seu-primeiro-centro-de-formacao-profissional-aberto-no-exterior.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

SILVA, Alberto da Costa e. **Um Rio Chamado Atlântico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. 287 p.

SILVA, André Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Kelly Cristiane da. A Cooperação Internacional Como Dádiva. Algumas Aproximações. **Mana**, Brasília, v. 14, n. 1, p.141-171, jan. 2008. Semestral.

TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul. Introduction: understanding Africa's place in world politics. In: TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (Ed.). **Africa in International Politics**: External involvement on the continent. Nova York e Londres: Routledge, 2004. Cap. 1. p. 1-22.

TCHUIGOUA, Bernard Founou. The future of aid in North-South relations. In: ABBAS, Hakima; NIYIRAGIRA, Yves (Ed.). **Aid to Africa: Redeemer or Coloniser?**. Cape Town, Dakar, Nairobi e Oxford: Pambazuka Press, 2009. Cap. 2. p. 13-25.

ULLRICH, Danielle Regina; CARRION, Rosinha Machado. A Cooperação Sul-Sul como um Novo Padrão de Relações Internacionais? O Caso do Acordo de Cooperação Técnica entre UFRGS (Brasil) e Uni-CV (Cabo Verde). **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 5, n. 1, p.82-98, jan. 2014a

ULLRICH, Danielle Regina; CARRION, Rosinha Machado. A Cooperação Brasileira na Área da Educação nos PALOPS no Período 2000-2012: Principais Atores e Projetos. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 27, n. 1, p.146-160, jan. 2014b.

UNITED NATIONS FOR EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION - UNESCO. Unesco Institute for Statistics. . **Global Flow of Tertiary-Level Students**. Montreal, 2014. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>>. Acesso em: 25 set. 2016.

UNITED NATIONS FOR EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION - UNESCO. **Report on the state of education in Africa 1995**: education strategies for the 1990s: orientations and achievements. Dakar: Breda, 1995. 184 p. Disponível em: <[www.unesco.org/education/pdf/15\\_58.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/15_58.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA - UNILAB. **Como surgiu**. Redenção, 2016. Disponível em: <<http://www.unilab.edu.br/como-surgiu/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA - UNILAB. **Unilab**: Caminhos e Desafios Acadêmicos para a Cooperação Sul-Sul. Redenção, 2013. Disponível em: <<http://www.unilab.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/LIVRO-UNILAB-5-ANOS-2.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África e as Potências Emergentes: Nova Partilha ou Cooperação Sul-Sul?** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. 247 p.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Breve história da África.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2007. 176 p.

WALLERSTEIN, Immanuel. The inter-state structure of the modern world-system. In: LINKLATER, Andrew (Ed.). **International Relations: Critical concepts in political science.** 4. ed. London; New York: Routledge, 2000. Cap. 55. p. 1361-1378.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World Systems Analysis.** 4. ed. Durham: Duke University Press, 2004. 65 p.

WALLERSTEIN, Immanuel; BRAGANÇA, Aquino de. **The African Liberation Reader: The Strategy of Liberation.** 3. ed. London: Zed Press, 1982. 238 p.