

**CADERNOS  
CANDIDO MENDES**

Cooperação Sul-Sul

A Nova Ordem Internacional

As relações econômicas Brasil-África

Os Convênios de Lomé

Zonas francas de comércio e transferência de tecnologia

Antropologia africana

A questão nacional na Guiné-Bissau

**estudos**

**AFRO-ASIÁTICOS**

**11**



CADERNOS  
CANDIDO MENDES



estudos **11**  
**AFRO-ASIÁTICOS**

**Centro de Estudos Afro-Asiáticos**

*Diretor*  
Candido Mendes

*Vice-Diretor Executivo*  
José Maria Nunes Pereira

*Vice-Diretor Administrativo*  
Jacques d'Adesky

estudos  
**AFRO-ASIÁTICOS**

N.º 11 — 1985    ISSN 0101-546x

Publicação do Centro de Estudos Afro-Asiáticos — CEAA  
do Conjunto Universitário Candido Mendes

*Diretor*  
Candido Mendes

*Editor*  
José Maria Nunes Pereira

*Secretaria de Redação*  
Carlos Augusto de Oliveira Lima

*Fotolito e Impressão*  
Gráfica Portinho Cavalcanti Ltda.  
Rua Santana, 136/138 — Rio de Janeiro — RJ

Os conceitos emitidos em artigos assinados são de absoluta e exclusiva responsabilidade de seus autores.

*We ask for exchange.*

*Price:*  
*Single copies: US\$ 6.00*  
*Double copies: US\$ 12.00*  
*Subscription: US\$ 30.00 (five issues)*

*Assinaturas, correspondência e pedidos de números atrasados devem ser encaminhados para:*  
*(Subscriptions, correspondence and request for back issues made payable and addressed to):*  
Sociedade Brasileira de Instrução — Centro de Estudos Afro-Asiáticos  
Rua da Assembléia, 10 — conjunto 501 — tel.: 224-8622 - ramal 59  
20011 — Rio de Janeiro — RJ — Brasil

---

## SUMÁRIO

---

- Apresentação – Enfim, a afro- latinidade* 7  
Candido Mendes
- Cooperação Sul–Sul: problemas, possibilidades e perspectivas de uma relação emergente* 9  
U. Joy Ogwu
- A Nova Ordem Internacional e as perspectivas Sul–Sul* 20  
Fidelis Cabral d'Almada
- A Nova Ordem Internacional e os modelos alternativos* 25  
José Armando Duarte
- Os Convênios de Lomé e sua influência no comércio entre a América Latina e a África* 30  
Nélida Beatriz Perona
- As condições do FMI e seu impacto na produção industrial e transferência de tecnologia na África* 38  
Kassahun Checole
- Industrialização, zonas francas de comércio e a transferência de tecnologia na África: algumas notas introdutórias* 53  
P. Anyang' Nyong'o
- As relações econômicas Brasil–África no contexto das relações internacionais* 63  
Jacques d'Adesky
- O relacionamento econômico Brasil–África: corda-bamba entre cooperação econômica e a nova dependência Sul–Sul* 71  
Gilberto Calcagnotto
- As relações Argentina–África no marco dos vínculos afro-latino-americanos* 82  
Gladys Lechini de Alvarez
- As incidências do conflito das Malvinas no subsistema do Atlântico Sul* 95  
María del Carmen Llaver

**Progresso técnico e exportações de manufaturados nos países em desenvolvimento: o caso brasileiro 109**

*Edson P. Guimarães*

**Dilemas da política industrial: o caso brasileiro 118**

*Helson C. Braga*

**Antropologia africana: mito ou realidade? 125**

*Kabengele Munanga*

**A questão nacional na Guiné-Bissau: elementos 132**

*Carlos Lopes*

**Para um programa de pesquisa sobre os fundamentos da sobrevivência da religião africana na América Latina 142**

*Amouzouvi Akakpo*

# 1.º COLÓQUIO DA AFRO-LATINIDADE

Rio de Janeiro, 1.º a 5 de agosto de 1983

*Este número é dedicado ao 1.º Colóquio da Afro-Latinidade realizado pelo Centro de Estudos Afro-Asiáticos, no Rio de Janeiro, de 1.º a 5 de agosto de 1983, na mesma época em que organizava, com cerca de 200 participantes, o 3.º Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Estudos Afro-Asiáticos — ALADAA, com sede no México, da qual o Professor Candido Mendes é o atual presidente.*

*O Colóquio teve dois temas centrais: as relações políticas, econômicas e culturais América-Latina—África, numa perspectiva Sul—Sul, e a cooperação industrial entre os dois continentes no quadro da TCDC (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento). Este último tema teve a participação de uma delegação da UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), com 12 representantes africanos.*

*Nas dez sessões realizadas, participaram, no total, cerca de 30 africanos, entre eles dois Ministros de Estado, e mais de 40 latino-americanos, além de diplomatas, representantes de organismos internacionais e acadêmicos de outros continentes.*

*O Colóquio contou com o apoio financeiro da UNESCO, UNIDO e FINEP.*

*Os textos publicados nesta edição foram os únicos apresentados por escrito. A grande maioria das comunicações foi verbal ou resultou em relatórios de trabalho.*



## APRESENTAÇÃO

# ENFIM, A AFRO-LATINIDADE

*Candido Mendes*

Parte inicial de artigo publicado no *Jornal do Brasil*, em 13/9/83.

O Conjunto Universitário Candido Mendes acaba de realizar um seminário Brasil-África, que quis sair da visão convencional deste tipo de diálogo, para expor-se aos níveis diversos de percepção em que se reflete, do outro lado do Atlântico, o perfil da nossa política externa independente.

Até onde se pode falar no "terceiromundismo" brasileiro? Brasil, derradeiro aspirante ao Clube das 21 nações ricas? Brasil, líder do Grupo dos 77? Brasil, um e outro? Brasil, de qualquer forma, nação-contidente, cada vez mais prisioneira da sua própria subjetividade, da sua problemática interna, pouco afeita à consequência de um comportamento internacional, do discurso e da memória que o lastreiem.

Absorveremos sempre, sem resíduo, o impacto do que encetarmos, em termos de política exterior. Podemos nos permitir uma postura de eterno recomeço: a retomada e o entusiasmo das repartidas, virgens, dos marcos zero.

O que se cravou, em África, há 20 anos, com o jânismo, e se desdobrou com Santiago Dantas e Araújo Castro, reencetamos com o mesmo ímpeto, e até mesmo maior agilidade, nos 70. Mas o paciente-tempo africano cobra-nos o *intermezzo* do retorno ao purismo ocidentalizante das declarações de 64. E para a nossa perspectiva é como se pudéssemos manter um crédito per-

manente no mundo subdesenvolvido, por uma política externa que pudesse de vez ter-se despregado daquelas amarras.

O diálogo partiu da radical diferença de abordagem das relações internacionais que apresentam os países da ordenação sistêmica, na sua política externa e interna, e as nações-continentes. Neste último caso, mudam as determinantes de fora, ao talante do momento, pela conjuntura interior que imanta a ação de Governo. A partir desta radical diferença os países africanos, visceralmente ligados à organização da unidade daquele Continente — a OUA — interpelam hoje o "terceiromundismo" brasileiro.

Mais que as vantagens, inclusive, da política assistencial dos nossos tratados de cooperação na área, interessam-lhes as relações que, ao mesmo tempo, mantemos com a África do Sul, e o seu impacto, como um todo, sobre a nossa postura do outro lado do Atlântico.

Ao contrário da África negra, que define o seu perfil internacional pelo multiplicador que retira de um mesmo alinhamento diante da OUA, pesa o Brasil, no cenário externo, por si e pelo que adiciona ao mosaico de relações bilaterais que entabulamos na última década. Permitiu-nos o dinamismo de nosso crescimento, nos 70,

exasperar os padrões de convivência desequilibrada no Hemisfério. Agora, mantemo-nos ainda indecisos diante dos novos pólos de influência continental, como o México ou a Venezuela, a substituir os nossos antigos pactários do ABC, centrado no Prata.

Vivemos, nestes termos, o dinamismo da nossa política externa independente, como corolário de uma nova solidão. Egressos do Mercado Comum Latino-Americano. Observadores reservados do Pacto Andino. Reticentes nas alianças com a Argentina e o Chile. Cautos e parcimoniosos, na nova cooperação com o centro de poder deslocado para o Norte da latino-americanidade, através das áreas de influência, quase superpostas, das novas potências do Caribe.

Nosso comportamento continental vê-se já consolidado para efeito externo, como entremostra a interpelação que lhe pode dirigir a Nigéria, nação potencialmente capaz do mesmo tipo de conduta, mas que, hoje em dia, não quer ser o "Brasil da África". Avaliamos o Governo de Lagos, menos pelo êxito indenegável da nossa *real politik*, de país a país, do que pelas respostas finais que viermos a dar frente

ao *apartheid*, ou ao futuro da Namíbia.

O seminário refletiu esta diversidade de impoções internacionais entre países já afeitos à solidão de sua identidade e nações cuja *persona* externa ou interna foi aglutinada pela solda da recente luta anticolonial. E, nesses termos, por um imperativo de alinhamento de corpo inteiro, em face de uma problemática que transcenderia as suas fronteiras.

Mas o debate — em que, inclusive, os diplomatas se exprimiam como intelectuais e os *scholars* propunham como estadistas — avançava sobretudo pela demolição dos estereótipos em que se reenviava a tradição da perspectiva acadêmica e dos posicionamentos de política internacional entre os dois Continentes. Somos, no Brasil, apenas parcela de um diálogo mais vasto. Mas não figuramos com o monopólio, nesta banda, da afro-*latinidade*. Ao acorrerem, por isto mesmo, ao diálogo acadêmicos e burocratas do México, da Venezuela, da Colômbia, da Jamaica e, mesmo, da Argentina, entremostrava-se toda a complexidade em que se está hoje construindo o eixo mais importante do diálogo Sul—Sul.

# COOPERAÇÃO SUL-SUL: PROBLEMAS, POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS DE UMA RELAÇÃO EMERGENTE

*U. Joy Ogwu\**

Tradução: *Maria Helena Barbosa*

No decorrer da última década, o sistema internacional passou por mudanças que esperam-se que continuem no futuro e alterem, fundamentalmente, suas estruturas básicas. O aparecimento de novas formas de associação e aliança foi um fator crucial nesse processo. Alistair Bucham apreciou-o como o renascimento do espírito de internacionalismo que marcou o período pós-Segunda Guerra Mundial. Segundo ele, as novas formas emergentes de associação no mundo em desenvolvimento são indicativas do desejo do Terceiro Mundo em participar da responsabilidade da administração global, de ser reconhecido em seus esforços de alargar seus próprios projetos de desenvolvimento, de ganhos para o mundo em sua totalidade, tanto para os países do Norte, quanto para os do Sul.<sup>1</sup>

Essas mudanças têm sido sujeitas a um vasto conjunto de pesquisas, de intensidade variável e de perspectivas diversas. Uma escola de pensamento encara a idéia de Sul-Sul como “um conceito romântico” planejado pelos “despossuídos” do sistema internacional para fazer oposição à habilidade dos ricos industrializados do Norte, a fim de aumentar a penetração de suas economias<sup>2</sup>. A abordagem que enfatiza a autoconfiança talvez seja mais construtiva e mais próxima às aspirações dos países em desenvolvimento do Sul. O argumento não levado em conta nessa concepção é que os PMD (Países Menos Desenvolvidos) podem começar a atingir um genuíno desenvolvimento somente quando reduzirem ao mínimo suas relações de dependência com o Norte e seguirem o caminho coletivo de autoconfiança nacional e inter-regional<sup>3</sup>.

O objetivo desse trabalho é lançar alguma luz sobre o conceito das relações Sul-Sul, mais especificamente, examinar os fundamentos que explicam o aparecimento da idéia Sul-Sul e avaliar se estas podem ser um instrumento capaz: 1) de influenciar o rumo das relações Norte-Sul para a construção de

\* Pesquisadora Sênior do Instituto Nigeriano de Assuntos Internacionais, Lagos.

uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI); 2) de criar um competente fórum para todos os recursos do Sul, a fim de assegurar uma menor dependência do Norte; e 3) de avaliar em que medida a interação Sul-Sul mudaria as posições de poder a nível internacional.

A idéia Sul-Sul projeta-se e interliga-se com o Movimento dos Não-Alinhados, com o Grupo dos 77 e com a OPEP, numa nova estratégia de esforço coletivo para, progressivamente, atingir a autodeterminação e o afastamento da esmagadora influência econômica e política das grandes potências do sistema internacional. Para todos aqueles familiarizados com essas organizações do Terceiro Mundo, pareceria utópico acreditar que a cooperação coletiva no interior de um quadro Sul-Sul pudesse ser despolitizada; ao contrário, tem que ser politizada para proporcionar qualquer contribuição significativa e impacto na luta por uma nova ordem política, econômica e de informação. Por exemplo, o Movimento dos Não-Alinhados esteve na vanguarda da luta pela descolonização e, especificamente, na transformação das relações entre Estados, no interior do sistema internacional. Esse objetivo não parece que mudará. O que poderemos testemunhar no resto desse século é uma mudança de enfoque dos Não-Alinhados e a convergência de várias forças e interesses<sup>4</sup>.

A extensão dessas relações indica que não são somente transnacionais mas também transcontinentais. A natureza heterogênea da associação necessariamente deverá produzir, entre os atores, não só interesses convergentes, como também conflituosos. A habilidade em manter a solidariedade interna e a viabilidade da nova associação dependerá do interesse comum, da força de suas convicções morais em relação a problemas políticos globais, às injustiças das relações econômicas internacionais e à capacidade em impedir a polarização do próprio Sul. Este artigo foca-

liza os desafios políticos que aparecerão nessas relações e as possibilidades em transformar obstáculos inerentes em estratégias de força e coesão.

### Precedentes históricos na cooperação intra-Sul — o período pós-Segunda Guerra Mundial

Os objetivos da cooperação entre os hoje chamados PMDs tem início com o Movimento dos Não-Alinhados e deve incorporar a atuação do Grupo dos 77 na UNCTAD, a NOEI e o aparecimento da OPEP.

Os objetivos do Movimento dos Não-Alinhados só podem ser apropriadamente compreendidos se a razão de ser do movimento for colocada numa perspectiva histórica. O movimento é a coroação de uma tendência que apareceu no sistema internacional quando o colonialismo e as idéias colonialistas alcançaram o seu auge. Essa tendência manifestou-se em várias formas de oposição e resistência ao colonialismo, à dominação e exploração dos povos africanos, asiáticos e alguns sul-americanos, pelas potências ocidentais. A história dos povos da África e da Ásia subjugados pela dominação e exploração colonial testemunha os esforços incansáveis desses povos para se libertarem da influência negativa do colonialismo, de todas as formas de dominação e racismo, e recuperarem sua independência e autonomia do jugo estrangeiro. Esforços locais e nacionais logo se transformaram em cooperação regional e continental com a finalidade de expandir a luta contra o colonialismo, o racismo, e em prol da autodeterminação nacional. Logo, o neocolonialismo e a dominação foram percebidos como novos demônios que poriam em perigo a independência política de nações fracas. Esses demônios e as lutas contra eles, num primeiro momento a nível local e regional, logo se expandiram para os países africanos, asiáticos, latino-americanos e al-

guns, relativamente fracos, do Leste europeu, como a Iugoslávia, reunidos num esforço conjunto de luta contra um inimigo comum e promoção de seus próprios interesses<sup>5</sup>.

Afinados com as metas, princípios e aspirações coletivas do Terceiro Mundo, a doutrina e o Movimento dos Não-Alinhados são a culminância de idéias centenárias, de princípios, atividades e tendências que rejeitavam, fundamentalmente, as estruturas dominantes das relações internacionais. A Declaração de Belgrado, na Conferência dos Países Não-Alinhados, de 1961, apresentou diversos princípios que as conferências subseqüentes adotaram e divulgaram como idéias permanentes do movimento. Um desses princípios é a luta pela paz e pela eliminação de todas as ameaças de guerra; esse princípio também incluía um apelo para o completo e total desarmamento e o pedido de convocação de uma conferência mundial sobre esse tema ou, ao menos, uma sessão especial na Assembleia Geral das Nações Unidas.

Talvez o princípio mais importante desse subsistema terceiro-mundista seja a resolução de problemas econômicos internacionais, especialmente os que envolvem as relações entre os países em desenvolvimento e as grandes potências industrializadas, com o objetivo de reduzir e eliminar as desigualdades econômicas no mundo. Isso coincide com o princípio acerca dos direitos dos países não-alinhados em participar total e ativamente na resolução de importantes problemas internacionais, o que não deveria ser apanágio inerente das grandes potências.

Em termos de números e de expansão global, o Movimento dos Não-Alinhados representa, atualmente, o maior conjunto da política mundial.

O significado de não-alinhamento é reforçado pelo fato do movimento ter sido pioneiro na enunciação de princípios revolucionários nas relações internacionais. O movimento conseguiu, com o correr dos tempos,

fazer com que esses princípios fossem aceitos e respeitados através do mundo pelos seus próprios membros e por alguns membros de outros blocos.

Pode-se afirmar que o crescimento do Movimento foi fenomenal: além do proporcionado pela adesão dos novos Estados independentes que se identificaram com o Movimento, não se deve perder de vista a crescente popularidade da doutrina e do Movimento dos Não-Alinhados entre membros subordinados ao sistema maior de alianças. Para esses países, a adoção dos princípios e a participação no Movimento foi vista como uma forma de reassegurar sua independência. Recentemente, o Paquistão e o Irã ingressaram no Movimento e um crescente número de membros associados da Europa, América Latina e Ásia participou das conferências como convidado ou observador. Dos 112 participantes da Conferência de Havana (92 membros, 12 observadores e 8 convidados), 50 eram representantes da África, 31 da Ásia, 21 da América Latina e 10 da Europa. Entre eles, estavam 18 países árabes (12 asiáticos e 6 africanos), cinco Estados socialistas e 18 de orientação socialista; 11 dos 12 observadores eram da América Latina e sete dos oito convidados eram europeus, sendo os demais da América Latina.

Essas tendências mostram em que extensão o fato e a idéia de um sistema político estritamente bipolarizado estavam desgastados. Nesse processo de desgaste de velhas estruturas e idéias, a solidariedade e a familiaridade existentes entre os países não-alinhados teve um papel muito importante. Sob esse aspecto, solidariedade não implica necessariamente ausência de divergências, diferenças e conflitos entre os membros. Tais divisões devem ser esperadas, pelo fato de o Movimento incluir países com diferentes perspectivas históricas e sistemas sociais. No entanto, esses países estão unidos por sua adesão aos princípios básicos de não-alinha-

mento, em seu esforço conjunto de reordenação das relações internacionais, com base nesses princípios.

A existência, sobrevivência e desenvolvimento do não-alinhamento como um fenômeno das relações internacionais têm, como tentamos demonstrar, contribuído para a erosão de velhas estruturas e a emergência de novas. Mas esse processo tem sido promovido por atividades concretas por parte dos países não-alinhados.

Durante a primeira década de sua existência, o Movimento dos Não-Alinhados parecia satisfeito em articular e popularizar novos princípios de relações internacionais: sua ação limitava-se em promover negociações, como as cinco conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, a 6.<sup>a</sup> e 7.<sup>a</sup> Sessões Especiais da Assembléia Geral das Nações Unidas. Eram também dirigidos apelos às grandes potências para que considerassem a voz dos não-alinhados. O Movimento parece ter alcançado a adolescência nos anos 70, quando programas de ação e posicionamentos concretos começaram a caracterizar proeminentemente seus países-membros, apontando o caminho para que metas fossem atingidas. Essas ações incluíam medidas tais como várias formas de cooperação econômica entre os países-membros e certas medidas de protecionismo econômico em relação aos países desenvolvidos, e que serviram para aguçar os clamores em prol de uma reordenação do sistema político e econômico mundial, além de impor, de forma notável, um eixo de conflito econômico Norte-Sul, sobre o decadente eixo Leste-Oeste, de confronto militar e político. Infelizmente, as negociações Norte-Sul progrediram claudicantemente, dando origem a frustrações no Sul que, no entanto, reforçaram a determinação em consolidar as relações entre seus membros.

As nações em desenvolvimento emergiram como força geopolítica na divisão do poder

internacional quando o principal enfoque das relações internacionais se deslocou da preocupação com políticas militares e estratégicas para a segurança econômica e interesses políticos. Na realidade, a essência da Nova Ordem Econômica Internacional é o realinhamento do poder econômico global, podendo-se afirmar ser este um conceito que ultrapassa fronteiras ideológicas — fenômeno já apontado no Movimento dos Não-Alinhados. Líderes, tanto à direita quanto à esquerda, reafirmam a necessidade de uma nova ordem. Talvez esse fator explique por que a América Latina, uma região que reúne ideologias divergentes, encabece o esforço para o estabelecimento de uma nova ordem econômica global. Embora havendo um consenso sobre a necessidade de criar relações simétricas entre Estados e povos, existe uma pequena evidência de que parceiros dominantes mais fortes estão preparados para aceitar as perdas, não só de valores, mas também de uma diminuição de *status*, advinda de uma tal transformação global<sup>6</sup>. Até mesmo os líderes do Terceiro Mundo não se iludem, acreditando que a transformação possa ser alcançada instantaneamente, sem resistências. Michael Manley, afirmou, sucintamente, a dificuldade em atingir equidade:

“A NOEI é, primeiramente, o grito de guerra, o conjunto de conceitos e, mais tarde, as especificidades da alternativa que propomos. Não somos tão ingênuos em acreditar que poderá vir como um todo e completo, como um recém-nascido. Compreendemos que todas as mudanças desejadas serão contestadas e que muitas vezes a contestação será amarga. Sabemos, tanto quanto tudo o mais, que a NOEI envolverá um processo e luta.”<sup>7</sup>

As idéias, princípios e conjunto de políticas exigidas agora, englobadas no conceito da NOEI, foram discutidas com alguns deta-

lhes em linhas anteriores. Os vários elementos daquelas idéias foram cristalizados nas discussões de alguns problemas econômicos na UNCTAD.

As principais demandas políticas que emergiram na UNCTAD I foram: 1) aumento no nível de ajuda ao desenvolvimento através das instituições financeiras multilaterais; 2) sistema preferencial generalizado para as exportações de bens manufaturados dos países em desenvolvimento e aceitação de acordos de comércio preferencial entre grupos de nações em desenvolvimento; 3) acordos internacionais para *commodities* para aumentar e estabilizar seus preços de exportação; e 4) "proposta de ligação" que uniria a criação de uma nova liquidez internacional com a redistribuição de novas reservas para os países em desenvolvimento<sup>8</sup>.

O primeiro e principal debate conceitual sobre a reorganização das estruturas econômicas globais teve lugar na UNCTAD I, em Genebra, em 1964; o Grupo dos 77, liderado pelos países-chave sul-americanos, apresentou princípios gerais sobre relações e políticas comerciais voltadas para o desenvolvimento. Nas UNCTAD II e III, respectivamente na Índia e em Santiago, a América Latina, a África e a Ásia trabalharam em conjunto para pressionar os países desenvolvidos a tomarem medidas que mudassem as infraestruturas econômicas globais.

Mais significativas foram as posições tomadas em relação às Resoluções 45 (iii) e 52 (iii). A primeira, por exemplo, foi uma iniciativa do Presidente Echeverría, do México, que na UNCTAD colocou em pauta a exigência de ser esboçado o texto de uma Carta de Direitos Econômicos e Deveres de Estado, com o objetivo de retirar a cooperação econômica do "reino da boa-vontade" e legitimá-la. Nesse período, a UNCTAD elaborou o quadro no qual as negociações para a NOEI foram conduzidas. O Grupo dos 77 (que conta, atualmente, com 119 nações-

membro da África, Ásia e América Latina) tornou-se o centro da luta para aplainar os desequilíbrios econômicos do sistema internacional, sob a liderança da UNCTAD. A problemática econômica global, levantada pelo Terceiro Mundo, foi discutida no alargado quadro da UNCTAD. Segundo Zalmi Haquani, um especialista da UNCTAD, o estabelecimento dessa instituição era necessário, não só devido à crescente disparidade nos níveis de desenvolvimento e na cota do comércio internacional dos países em desenvolvimento, mas também porque não existia uma organização internacional, de caráter universal, para tratar dos problemas de comércio e desenvolvimento, em nível mundial<sup>9</sup>.

O impacto da OPEP no sistema internacional, merece um exame mais aprofundado. O espetacular sucesso ocorrido em 1973/74 criou não só um incentivo para mudanças nas relações internacionais, mas, significativamente, injetou um novo ímpeto e maior firmeza às pressões do Terceiro Mundo por uma nova ordem econômica internacional. Por outro lado, a OPEP pode tornar-se um espinhoso entrave nas relações Sul-Sul, caso as políticas do petróleo sejam insuficientes para vantagens mútuas.

### Problemática Norte-Sul

É geralmente reconhecido que as disputas entre o Norte e o Sul envolvem comércio, finanças (incluindo o problema da dívida e transferência de recursos), reforma do sistema monetário mundial, o papel muitas vezes dúbio das empresas multinacionais e a transferência de tecnologia.

Ultrapassa os objetivos deste artigo abordar como se apresentam as disputas e a sua discussão. O importante a ser ressaltado é que o atual objetivo das negociações Norte-Sul deve ser colocado, apropriadamente, no quadro da autodeterminação econômica dos

países em desenvolvimento como parte integrante do processo histórico abordado nos primórdios do movimento de não-alinhamento. O diálogo Norte-Sul "progrediu" por um longo período, apesar de moroso e claudicante. Na realidade, a situação de impasse se apresenta quando o Sul pressiona por mudanças, e cada proposta é rejeitada e diluída pelo Norte.

A evidência é de que cada lado luta por um interesse. A questão que se coloca é se o Norte está preparado para aceitar mesmo as menores propostas do Sul, a não ser que seja obrigado. A questão levantada pressupõe o Sul negociando com uma posição de força. No entanto, a verdade é que as negociações foram conduzidas em posições de poder de barganha extremamente desiguais<sup>10</sup>.

Contra essa situação, parece que uma ação conjunta para redefinir posições, por parte do Terceiro Mundo em relação ao Norte, poderia fornecer as bases para uma cooperação Sul-Sul. Esta postura exige novas formas de relações entre os países em desenvolvimento, e é para estas, e as várias ramificações de tais relações, que nos voltaremos.

### Os PMDs como intermediários

No encontro ministerial do Grupo dos 77, em Arusha, 1979, a visão africana sobre os imperativos da cooperação intra-Sul foi sucintamente apresentada:

"O Grupo dos 77 veio a se formar porque se percebeu que o Terceiro Mundo necessitava se expressar unanimemente como uma única voz . . . Concluímos que os desejados esforços para desenvolver nossas próprias economias nacionais continuariam a esbarrar contra uma sólida muralha de poder: o poder das nações ricas e o das opulentas empresas multinacionais . . . Tanto as nações recém-descoloni-

zadas quanto os países da América Latina . . . herdaram da cultura dominante euro-americana as mesmas idéias. O trabalho árduo produz riqueza. Aos poucos, descobriu-se que não havia relação de causa e efeito entre trabalho árduo e prosperidade . . . a chamada neutralidade do mercado mundial mostrou ser uma neutralidade entre os exploradores e os explorados, entre aves de rapina e suas vítimas. Agora nós do Terceiro Mundo exigimos que os sistemas pelos quais os ricos tornam-se mais ricos e os pobres mais pobres sejam reformulados . . ."<sup>11</sup>

Existe comprovada evidência na literatura das relações do Terceiro Mundo que demonstra o compartilhado sentimento de perda e exploração praticada pelos países mais poderosos. As nações do Terceiro Mundo ainda têm em comum o interesse em assegurar acesso livre ou preferencial para seus bens manufaturados e matérias-primas nos países industriais. Compartilham a oposição à proteção desnecessária desses mercados, seja através de taxas, cotas ou outras medidas; gostariam também de ver uma transferência de capitais para suas economias em condições aceitáveis. E, mais importante, todos desejam uma transferência de tecnologia também em condições aceitáveis, para que consigam acelerar o desenvolvimento. Esses interesses comuns representam uma base única, a partir da qual deslanchariam suas estratégias.

Porém, uma das maiores fraquezas do Sul, tanto nas negociações com o Norte como entre seus diversos representantes, é a ausência de uma eficiente organização e de métodos coerentes para atingir seus objetivos. Uma organização mais eficaz na cooperação intra-Sul, através de um dispositivo que coordenasse um programa equilibrado a longo prazo, parece ser um pré-requisito para a sofrida credibilidade do próprio Sul. Reco-

nhecendo essa urgente necessidade, o encontro ministerial do Grupo dos 77, em Arusha, ressaltou:

"... nos últimos três anos, tem havido progresso no detalhamento do programa de cooperação econômica entre os países em desenvolvimento; os dados técnicos já disponíveis justificam a adaptação de orientações e metas operacionais detalhadas para colocar em prática, nos próximos anos, a cooperação econômica entre os países em desenvolvimento; e, conseqüentemente, há decisão em aplicar o Plano de Ação, a curto e médio prazo, das Prioridades Globais sobre cooperação econômica entre os países em desenvolvimento . . . , de acordo com o princípio de que a cooperação econômica entre países em desenvolvimento é um processo a longo prazo, em que deve ser tentado progredir em todas as áreas sempre que se percebe possibilidades de cooperação, baseadas em propostas tecnicamente justificadas e válidas."<sup>12</sup>

Está claro que um esquema multilateral Sul-Sul custará muito a se concretizar; assim, um relacionamento trilateral entre a África, a América Latina e os países em desenvolvimento da Ásia pode ser uma grande aspiração, mas quase inatingível, devido às grandes distâncias que os separam, o que torna inflacionário o transporte e, conseqüentemente, os preços dos produtos. Mas acordos bilaterais entre o Sul e esquemas intercontinentais, principalmente entre a África e a América Latina e África e Índia, formarão, no futuro, o modelo das relações.

Diversos países latino-americanos demonstraram interesse por mercados fora de sua área, sendo o Brasil o país sul-americano onde essa tendência tem sido mais acentuada. Por exemplo, o volume de comércio entre o Brasil e a Nigéria aumentou de

US\$ 25 milhões em 1972 para US\$ 600 milhões em 1978. As exportações brasileiras para a África incluem veículos, carnes congeladas e enlatadas, equipamentos agrícolas e artigos de consumo. Em 1976, a Interbrás (subsidiária da Petrobrás) foi organizada para vender bens manufaturados e serviços brasileiros para o exterior. Mais de uma centena de empresas industriais participaram de uma intensa campanha comercial na África; a Interbrás instalou depósitos de mercadorias e ajudou a criar e estabelecer empresas manufatureiras na Nigéria, com investimentos dos dois países, com o Brasil provendo capital e tecnologia. Uma linha de navegação foi estabelecida entre o Brasil e a Nigéria, com uma frota de oito navios-tanque; uma linha aérea com vôos semanais, operada pela Varig, foi aberta entre os dois países, embora esta mesma companhia ainda mantenha linhas para Johannesburg (África do Sul).

As empresas multinacionais brasileiras com subsidiárias na África aumentaram seus serviços nos seguintes setores: montagem de veículos, retificação dos serviços telefônicos — em colaboração com a ITT — em Lagos, reprodução de gado, congelamento e enlatamento de carne e criação de gado.

Essas relações comerciais, enquanto provedoras da base para a cooperação, podem vir a tomar-se um risco para o país receptor, caso as relações não proporcionem vantagens mútuas, podendo demonstrar que o conceito Sul-Sul de cooperação abriria para as economias mais fortes do Sul oportunidade para influência e segurança econômica.

Já existe uma hierarquização que, gradualmente, insinua-se entre as fileiras dos países em desenvolvimento, nos quais estruturas sociais e econômicas diferentes criam condições várias para investimentos, que representarão fantásticos obstáculos. Existe tendência muito difundida em classificar o Sul em dois grupos principais: aqueles que alteraram seu modelo colonial de comércio e

estrutura produtiva, e os menos privilegiados, países recém-industrializados, que mantiveram velhas estruturas coloniais. Os países da OPEP pertencem ao último grupo, devido à disponibilidade de seus enormes recursos. Essas disparidades apresentarão maior dicotomia entre os PMDs.

Essa dicotomia poderá afetar muito as relações políticas e econômicas entre os países do Terceiro Mundo, e uma nova ordem internacional poderá ser interpretada como significadora de uma "nova ordem de interdependência", na qual os países mais fortes do Sul assumem o lugar dos países desenvolvidos como fornecedores não só de produtos industrializados, como também de tecnologia e do completo processo industrial para outros países em desenvolvimento. A visão africana sobre isso é muito clara:

"A África foi diretamente explorada durante o período colonial e nas duas últimas décadas; esta exploração teve continuidade através das forças externas neocoloniais que procuram influir nas políticas econômicas e na orientação dos países africanos."<sup>13</sup>

Os africanos estão preocupados que este modelo de exploração através de forças externas neocoloniais, que "... procuram influir nas políticas econômicas e na orientação dos países africanos", anulem as metas fundamentais do Terceiro Mundo. Esse é um aspecto importante, em vista das influências negativas que tais forças neocoloniais possam ter no futuro econômico e nos programas políticos não só da África, mas também das nações mais fracas do Terceiro Mundo. Se tais influências neocoloniais existem, seu objetivo principal seria enfraquecer a solidariedade do Terceiro Mundo, num momento em que os países em desenvolvimento necessitam de toda a influência e poder que possam reunir em suas negociações com os paí-

ses desenvolvidos em prol de um sistema internacional mais equitativo.

Embora seja verdade que nenhum progresso substancial tenha ocorrido nas negociações globais entre o Terceiro Mundo e o mundo desenvolvido, o sucesso alcançado em algumas áreas deveu-se, principalmente, à solidariedade do Terceiro Mundo e sua persistência na promoção de objetivos definidos. Se acontecesse uma ruptura nas fileiras do Terceiro Mundo, a exploração a que se refere o documento da OUA seria intensificada e as negociações por uma nova ordem econômica internacional assumiriam piores dimensões: teríamos uma situação em que os países do Terceiro Mundo competiriam entre si pelos favores dos países desenvolvidos.

Tentativas para enfraquecer a solidariedade e as posições do Terceiro Mundo parecem ter sido o motivo através do qual foi empreendida a sutil propaganda das nações industrializadas sobre a contribuição do aumento do preço do petróleo para o problema econômico mundial. Também é possível que a Convenção de Lomé, que superficialmente aparece como um arranjo para cooperação econômica entre a CEE (Comunidade Econômica Européia) e os países pobres da África, Caribe e Pacífico, tenha o efeito negativo de rachar as fileiras do Terceiro Mundo. Nas operações da Convenção, os países-membros competem por favores de funcionários da CEE que decidem de quanto será a ajuda destinada a cada país. Mais perturbadora é a tendência de alguns países da ACP (África, Caribe e Pacífico) em melhor identificar seus interesses com a CEE do que com o Terceiro Mundo ou o Grupo dos 77, a fim de proteger os privilégios que gozam junto a essa instituição. A política de dividir para reinar, que parece ter sido aperfeiçoada na Convenção de Lomé, também parece ter sido o motivo para a nova proposta, conhecida como o Tráfego.

A proposta do Tríplice é procurar reunir os países da Europa Ocidental, África e Oriente Médio em uma organização econômica que também incluiria a cooperação em assuntos políticos e culturais. Uma tal associação serviria aos interesses do Terceiro Mundo? A solução para um futuro construtivo da solidariedade Sul-Sul está na tentativa de eliminar os obstáculos políticos em direção a um potencial relacionamento horizontal.

#### As consequências: limitações e perspectivas

Na procura de desenvolver um diálogo Sul-Sul, os países em desenvolvimento irão se confrontar com desafios nas áreas econômicas, políticas e até mesmo raciais. No setor econômico, uma das principais dicotomias situar-se-á entre os países produtores de petróleo e os importadores. Os países economicamente mais fracos do Sul esperarão e demandarão substancial ajuda dos parceiros mais ricos — na forma de ajuda para o desenvolvimento — ajuda importante que poderia permitir-lhes ganhar maior autonomia do mundo capitalista.

A problemática da liberação da África Austral continuará proporcionando as principais justificativas para as atitudes tomadas pelos países da região. Pode-se afirmar, segundo um enfoque africano, que a preocupação em alcançar a descolonização e autodeterminação na África Austral aponta para o fato de que nenhuma política africana que atinja os outros parceiros de uma relação Sul-Sul é tão importante quanto a eliminação total do racismo no mundo. A aparente indiferença de alguns importantes países latino-americanos, como a Argentina e o Brasil, em relação à luta de libertação, talvez proporcione a mais forte limitação para uma genuína e construtiva relação intra-Sul.

Conflitos entre Estados são causados por certas diferenças de orientação e perspectiva,

mas a questão do “isolamento” da África do Sul da comunidade internacional é uma visão objetiva. As resistentes ligações entre o Brasil e a África do Sul enfraquecerão a harmonia que o primeiro procura estabelecer com outros países africanos<sup>14</sup>. A raça continuará sendo uma questão mais de conflito do que de coesão, a partir do momento em que um maior número de africanos comece a entender o real significado da “democracia racial” brasileira. Até o presente, a questão raça e afinidade cultural parece ser um ponto de coesão para as relações intra-Sul do Brasil, que para fazer progredir seus programas econômicos tem procurado explorar as relações étnicas entre a África e o Brasil negro.

Talvez o mais significativo desafio a ser enfrentado no conceito Sul-Sul seja a interpretação, por todos os parceiros, de seus respectivos interesses nacionais. Cada nação define o objetivo de sua política externa como a proteção de sua soberania nacional. A questão é a seguinte: em que medida o limitado conceito de soberania nacional impede as relações Sul-Sul? Evidentemente, as nações participantes necessitarão alargar sua interpretação sobre interesses nacionais para construir as bases para um concreto diálogo Sul-Sul.

As nações em desenvolvimento têm, hoje, uma posição econômica de crucial importância na arena internacional, e um papel de destaque para o Sul é uma tendência irrevogável; para aumentar a força de suas posições na luta política e econômica mundial, necessitam desenvolver estratégias que permitam sua emancipação econômica, política e cultural do Norte.

A importância estratégica do Sul, como um imenso repositório de matérias-primas, aumentará seu poder financeiro e este, por sua vez, poderá ser usado como poder de barganha sobre os países desenvolvidos, principalmente nos fóruns internacionais, mas

isso só poderá ser conseguido com a unidade do Sul.

A necessidade de cooperação econômica Sul-Sul não pode ser superenfatuada. Apesar das diferenças de perspectivas em relação à política externa, não existem divergências radicais profundas de visão entre si, pois têm conceitos paralelos sobre instituições econômicas, integração regional e de como atingir o crescimento do capital. Não mais convence a teoria obsoleta, propagada pelos economistas do Norte, de que os países produtores de matérias-primas são competitivos entre si, o que resulta em muito poucas possibilidades de cooperação econômica.

Foi acertadamente reconhecido que os problemas econômicos do Sul são irrelevantes no que se refere a recursos competitivos. Talvez esse fator explique porque a América Latina lidera o esforço para a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional. As relações internacionais Sul-Sul precisam se tornar mais transnacionais que os contatos

de governo para governo. Talvez, uma virada em direção a formas institucionais diferentes de cooperação minorassem o medo de paternalismo inerente num mecanismo institucionalizado de cooperação.

Para criar pontes no Sul, uma atmosfera apropriada deveria ser desenvolvida como pré-requisito. Um melhor conhecimento de cada um, através de contatos múltiplos, intercâmbio cultural, desenfaturação temporária sobre assuntos ligados à economia e comércio, aumentaria os projetos para um relacionamento mutuamente construtivo.

Sua aceitação e eficiência, como uma força geopolítica de confiança, dependerão da extensão a que corresponderem suas interações para as concretas realidades dos meios sócio-econômicos de cada país em particular. Enfim, a viabilidade do conceito Sul-Sul dependerá do grau de coerência na formulação de estratégias e da natureza das relações entre os Estados-membros. □

## NOTAS

1. Ver Shridith S. Ramphal, "The Commonwealth in the 1980s: An era of Negotiations", *The Round Table*, vol. 282, abril, 1981, p. 170-8.
2. Esta conclusão foi retirada das várias percepções de relações no Terceiro Mundo, apresentadas no Encontro Brasil-Nigéria, São Paulo, Brasil, agosto de 1981.
3. Para uma análise compreensível sobre o assunto, ver Timothy M. Shaw, "Dependence to (Inter)dependence: Review of Debate on the (New) International Economic Order", *Alternatives*, vol. 4.4, 1979, p. 557-8.
4. Para um exame aprofundado sobre a teoria de ação coletiva, ver Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the theory of Groups* (Nova Iorque: Schocken, 1968).
5. Ver Peter Willetts, *The Non-Aligned Movement: The Origins of a Third World Alliance* (Londres: Frances Pinter Ltd., 1978).
6. Este enfoque é sucintamente expresso por Hélio Jaguaribe de Mattos e Richard L. Merritt em "Search for a New International Order". Um dos temas do programa do XII Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, 9-14 de agosto de 1982.
7. Michael Manley, "Third World Under Challenge: The Politics of Affirmation", *Third World Quarterly*, vol. 11, n.º 1 (Londres: janeiro 1980), p. 28-43.
8. Ver Reginald H. Green, "UNCTAD, and After: Anatomy of a Failure", *The Journal of Modern African Studies*, 5, 2, 1967, p. 243-67; e A. F. Ewing, "UNCTAD and the Transfer of Technology", *Journal of World Trade and Law*, vol. 10, (3), 1976, p. 197-214.
9. Para um estudo especializado sobre a UNCTAD e seu processo, ver Zalmay Haquani, *UNCTAD for a New Economic Order* (Nova Iorque: Nações Unidas, 1978).

10. Ver R. Dan Waller, "The Political Economy Literature on North-South Relations. Alternative Approaches and Empirical Evidence". *International Studies Quarterly*, vol. 22, n.º 4, 1978, p. 587-624. Ver também H. J. Rosenbaum e William G. Tyler. "The Economic and Political Content of Interactions Among Developing Countries". *International Organisations*, vol. 29, n.º 1, Inverno de 1975, p. 243-74.
11. Julius Nyerere na Conferência Ministerial do Grupo dos 77, em Arusha, 12 de fevereiro de 1979, dossiê IFDA, 5, 1979 e nota do Secretário Geral da UNCTAD, Arusha Programme for Collective Self-reliance and Negotiation Framework Document TD 236, 28 de fevereiro de 1979, anexo II, p. 1-2.
12. *Ibid.*
13. Relatório sobre a Conferência de Cúpula da OUA (Plano de Ação de Lagos, 1980).
14. Ver U. Joy Ogwu, "Africa and Latin America, Perspectives and Challenges", ensaio apresentado no Congresso sobre África e América Latina, Rio de Janeiro, Brasil, agosto, 1981.

## A NOVA ORDEM INTERNACIONAL E AS PERSPECTIVAS SUL-SUL

*Fidelis Cabral d'Almada\**

O estado atual da economia mundial é caracterizado como o pior desde os anos trinta. O nível de crescimento firme observado a partir do início dos anos cinquenta foi brutalmente paralisado no ano de 1973. Até essa época, as economias, tanto do Norte como do Sul, vinham observando um crescimento vigoroso, em percentagens oscilando entre 4 e 6% para os países desenvolvidos e, para os países em via de desenvolvimento, em percentagens ainda maiores.

Depois de 1973, com a brusca queda dos anos de 1974 e 1975, este padrão muda decisivamente.

Em seguida houve ainda uma retomada de crescimento, para dar lugar imediatamente a uma violenta queda em 1980 e 1981. Daí em diante, no decurso de 1982, assiste-se a um aumento sucessivo de percentagens negativas, tanto no Norte como no Sul.

Apesar de os países desenvolvidos terem dominado a primeira recessão de 1973, não conseguiram neutralizar os efeitos da segunda.

No primeiro semestre de 1983, mais precisamente no mês de março, apareceram os primeiros indícios de restabelecimento, sobretudo nos Estados Unidos; mas o vigor desse restabelecimento parece incerto sobretudo devido ao medo dos políticos de reativar a inflação nos principais países industrializados.

Entretanto, os países do Norte conseguiram reduzir a inflação, que desceu a 4 e 5% ao ano. Mas por esse fato tiveram que pagar um enorme preço em forma de colapso nas percentagens de crescimento, ficando com um saldo de 30 milhões de desempregados.

Embora a presente situação do Norte seja má, ela ainda é bem pior nos países do Sul. O declínio nas percentagens de crescimento do Norte refletiu-se por um declínio ainda mais grave para os países em desenvolvimento, o que causa graves desequilíbrios no sistema monetário desses países.

Os instrumentos políticos adotados no Norte face à situação presente afetam muito severamente os países em desenvolvimento. As políticas de altas percentagens de juros desencorajam novos investimentos no Sul e torna-se difícil para os países em desenvolvimento cobrir os seus déficits comerciais. O aumento do protecionismo no Norte cria ainda maiores dificuldades à expansão e exportação dos países em desenvolvimento.

É evidente que nestas circunstâncias ninguém ou quase ninguém ganha, tanto no Norte como no Sul.

A economia mundial, hoje em dia, é um sistema interligado. Tanto assim é que a necessidade de uma política deflacionária global é cada vez mais reconhecida na atualidade.

A deterioração contínua da situação monetária internacional é devida não apenas a acontecimentos e choques temporários (como o aumento do preço do petróleo, por exemplo), mas também e sobretudo aos desajustamentos estruturais, aos desequilíbrios que provocam, antes de mais nada, prejuízos às próprias economias dos países desenvolvidos.

Daí a necessidade de proceder-se urgentemente a mudanças estruturais profundas que viriam a pôr termo à inflação, travar a recessão e permitir um retorno ao crescimento económico.

Um possível e duradouro restabelecimento depende não apenas de uma política de expansão monetária, mas ainda de uma política de reestruturação global, sem a qual a pressão inflacionária não deixará certamente de fazer-se sentir.

Pensamos, por isso, que uma ação generalizada e internacionalmente coordenada pode encontrar soluções para os problemas do Norte e do Sul.

No nosso entender, uma outra causa da presente crise são as tendências negativas da economia mundial em contrariar os esforços

dos países em desenvolvimento no sentido de assegurar a sua emancipação económica, especialmente as suas tentativas para se industrializar e ascender às fontes de financiamento e de tecnologia dos mercados exteriores assim como aos outros recursos do desenvolvimento industrial. Esta situação constitui, para nós, motivo de grande apreensão.

A política de reestruturação é por todos os títulos benéfica, na medida em que requer a transferência das indústrias de custos muito elevados dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, onde a mão-de-obra barata viria a permitir a produção de artigos a preços muito mais baixos. Desta maneira, abrir-se-iam novas possibilidades aos países em desenvolvimento de combater a inflação com maior eficácia e vantagens para todos.

A realização das aspirações de industrialização dos países em desenvolvimento depende de um crescimento harmonioso da economia mundial.

As metas de Lima sintetizam os objetivos de uma nova estrutura industrial do mundo, através da qual as aspirações dos países em desenvolvimento poderiam ser materializadas. Essas metas exprimem-se em termos de uma divisão da mais-valia dos produtos manufaturados. Não se trata apenas de uma questão da equidade, mas sobretudo da maior eficiência da economia mundial.

A industrialização dos países em desenvolvimento significa, em termos gerais, novos planos, novos empregos e mais bens e serviços para a economia mundial. Trata-se, em sùmula, de um processo que beneficia a todos, tanto o Norte como o Sul.

Mas para fomentar a industrialização, os países em desenvolvimento devem começar por ativar e desenvolver as suas trocas comerciais. É certo que alguns passos já foram dados neste sentido, como a elaboração do programa de cooperação industrial e económica entre países em desenvolvimento quan-

\* Jurista. Então Ministro da Justiça da República da Guiné-Bissau; atualmente, Ministro da Educação e Cultura.

do da conferência sobre cooperação econômica entre os países em desenvolvimento, realizada no México em setembro de 1978; a conferência da ONU sobre a cooperação técnica entre os países em desenvolvimento etc.

Certas complementaridades existentes nas diferentes economias dos países em desenvolvimento permitiram alargar consideravelmente as possibilidades da expansão das trocas comerciais entre si. Este fato possibilitou a vários países em desenvolvimento dotar-se de atividades produtivas, de tecnologias e de competências que lhes permitiram diversificar substancialmente a sua exportação.

Apesar desta expansão nos seus esforços de integração econômica, os países do Terceiro Mundo conhecem graves dificuldades e obstáculos que entram o desenvolvimento do comércio entre eles. Assim, por exemplo, o deficiente estado de transporte eleva os custos a níveis impossíveis; a falta de conhecimento e de informações recíprocas não permite explorar a fundo as possibilidades comerciais existentes — isso para citar apenas alguns dos mais importantes aspectos dessas dificuldades.

Todavia, apesar de se constatar uma tomada de consciência cada vez mais marcada em relação à necessidade da integração econômica, o volume das transações comerciais entre os países do Sul continua a ser irrisório em relação às transações comerciais do mercado mundial.

Em 1977, esse comércio representou apenas 5,7% do comércio mundial. Isso é devido em parte às dificuldades já apontadas e, por outro lado, às desígnias políticas dos países concernentes. É sintomático que no decurso desses últimos anos o aumento de trocas Sul-Sul se faça predominantemente

entre os países mais avançados do Grupo dos 77 em detrimento dos menos avançados. É o caso do Brasil, que em 1980 tinha um saldo positivo no seu balanço de pagamentos com a Nigéria da ordem de US\$ 183 milhões.

A situação é, assim, igualmente desequilibrada, pois o que o Brasil importa não pode deixar de ser matéria-prima, enquanto exporta ou pretende exportar produtos manufaturados. Qual é então a novidade em relação às nossas tradicionais relações econômicas com o Norte industrializado?

Neste contexto, os países menos avançados (PMA) do grupo fazem figura de parentes pobres, vítimas de injustiças que tendem a instalar-se nas relações entre os países do Sul.

Dizia o Secretário Executivo da CEA (Comissão Econômica para a África) que “uma tal situação é para nós [africanos] inaceitável, tanto a médio como a longo prazo”, pois estes desequilíbrios refletem evidentemente a diversidade de situações que, em matéria de desenvolvimento econômico, subsistem no Terceiro Mundo.\* Para superar estes desequilíbrios é urgente a cooperação regional, no interesse mútuo dos parceiros em causa.

A 5.<sup>a</sup> CNUCED propõe o seguinte quadro prioritário em que devem ser concebidas as relações entre países em vias de desenvolvimento:

- concepção geral da cooperação econômica entre os países em vias de desenvolvimento;
- estabelecimento de um programa de cooperação;
- expansão do comércio através do desenvolvimento de um sistema de preferências comerciais, ao nível mundial;

\* In Marie-Claude Céleste, “Les difficultés d’un dialogue Sud-Sud face à la domination du monde industrialisé”, *Le Monde Diplomatique*, n.º 328, juillet 1981, p. 10.

- cooperação entre organismos estatais de comércio;
- estratégia concreta em relação às multinacionais de produção;
- cooperação na transferência e instalação da tecnologia;
- ajuda suplementar aos países menos avançados, com vista a sua integração plena nesta esfera;
- finalmente, cooperação em matéria de seguros.

Este programa, ambicioso, só poderá ser levado à prática com um mínimo de colaboração dos países do Norte. Estes teriam de pôr à disposição do Sul alguns dos meios financeiros necessários à consecução de tais objetivos. Essa disponibilidade será viável? Entendemos que sim, mas terá que haver uma reestruturação do sistema econômico vigente, razão pela qual os países do Sul fizeram aprovar pelas Nações Unidas a Carta dos Deveres Econômicos dos Estados, materializando assim a vontade da instauração de uma nova ordem econômica internacional (NOEI). Desde então este ponto tem sido uma reivindicação constante do Terceiro Mundo em bloco.

As recomendações das Nações Unidas a esse respeito não têm encontrado eco nos países do Norte, imobilizando desta maneira a instalação da NOEI, sem a qual a cooperação Sul-Sul não se pode desenvolver rapidamente. Como exemplo poderíamos citar o caso da vinculação da ajuda pública ao desenvolvimento. De conformidade com as decisões da ONU, nenhuma ajuda financeira aos países em vias de desenvolvimento deveria ser vinculada. Efetivamente, durante a segunda metade dos anos 70, os países membros do CAD manifestaram uma tendência a desvincular a ajuda, mas numa proporção irrisória: em 1972, 64% da ajuda pública ao desenvolvimento eram parcialmente ligados aos objetivos previamente definidos pelos

doadores; em 1977, essa proporção só baixou para 53%. Assim sendo, não é possível atenuar os efeitos desfavoráveis, já que, quando se obriga os beneficiários a vínculos comerciais, entrava-se fortemente, a médio e a longo prazo, as verdadeiras possibilidades de cooperação Sul-Sul. Quanto ao domínio tecnológico, a vinculação da ajuda pode transformar-se numa melhor forma de perpetuar a dependência do Sul, pois através dos vínculos utiliza-se a transferência de tecnologia como mais um meio de agravar essa dependência. O tratamento preferencial poderia ser admitido se os vínculos fossem destinados ao esforço da cooperação Sul-Sul, acompanhado de um equilíbrio entre parceiros do Terceiro Mundo.

Para que se obtenha o verdadeiro escopo da cooperação Sul-Sul é mister que o Norte se convença de que este tipo de cooperação assente na nova estruturação da ordem econômica internacional só pode trazer benefício para todos, revigorando a economia tanto do Norte como do Sul.

A cooperação econômica Sul-Sul tem-se manifestado com maior sucesso nos planos de cooperação ou de integração econômica regionais ou sub-regionais.

Se em alguns casos estas experiências de cooperação têm falhado, é porque têm servido sobretudo aos interesses das companhias transnacionais. Neste caso, acentuam quase sempre, em vez de diminuir, os desequilíbrios existentes entre grupos de países interessados. Por outro lado, as diferenças de níveis de desenvolvimento dos países pode ser superada se a cooperação regional significar a adoção de políticas concertadas, defendendo interesses que respondam à necessidade de uma autonomia coletiva.

A autonomia econômica coletiva é o único caminho que permite a desvinculação gradual das economias do Sul da dependência dos países industrializados. É triste constatar que, apesar das lições quotidianas da desi-

gualdade das relações entre o Sul e o Norte, nada permite ainda antever uma mudança radical da atitude dos países do Sul em relação aos seus parceiros do Norte.

Uma estratégia atraente é proposta insistentemente: "solidariedade política entre países da periferia; possibilidade de negociar com os países desenvolvidos numa outra base; incremento das transações comerciais, de todo o tipo, entre países em vias de desenvolvimento; investimento dos excedentes (petrolíferos, fundamentalmente) nos países do Sul". A aplicação destas medidas, acompanhada da reestruturação proposta pela NOEI, talvez seja a tábua de salvação.

Os países do Terceiro Mundo, para mobilizar ao máximo os seus recursos; para explorar conseqüentemente o caráter complementar atual e o potencial das suas economias; para aumentar o poder de negociações coletivas com os países desenvolvidos e suas sociedades transnacionais, tornando-se menos dependentes das ligações económicas com os países desenvolvidos, devem intensificar consideravelmente a cooperação económica mútua durante os próximos tempos. Por inerência, as transformações das estruturas e instituições que operam na economia mundial devem confluir para o aumento do intercâmbio Sul-Sul a todos os níveis. □

# A NOVA ORDEM INTERNACIONAL E OS MODELOS ALTERNATIVOS

*José Armando Duarte\**

## 1. Considerações preliminares

Ao tentarmos abordar nesta breve comunicação o subtema a “Nova Ordem Internacional e as Perspectivas das Relações Sul-Sul”, integrado na proposta de tema “Relações Internacionais no Contexto América Latina-África”, propomo-nos, em síntese rápida, e situados no âmbito da vasta ação já desenvolvida e fertilizada por esforços de vária ordem pelos movimentos e organizações intergovernamentais e não-governamentais, chamar a atenção para a situação de impasse que, de momento, se nos configura de difícil contorno no atual contexto da correlação de forças e dos interesses político-econômicos, amplamente agravado pela crise econômica mundial e, doutro modo, com os dados de que pudemos dispor, em período tão escasso de pesquisa, caracterizar, associado à propositura do tema, o processo de desenvolvimento de Cabo Verde, geopoliticamente situado na área dos países menos avançados (PMA).

As disparidades existentes e que ainda persistem ao observarmos a realidade econômica do mundo de hoje, corporizam um feixe de problemas que irão caracterizar e marcar, inevitável e indelevelmente, as relações internacionais neste fim do século e bem assim as preocupações políticas maiores do nosso tempo. Ao visualizarmos esse enfoque pragmático do tema, objetivamos pôr de parte qualquer idéia de fazer história da filosofia política, na qual se alicerça todo esse ideal de transformação das relações internacionais e a vasta organização estruturada e toda a ação desenvolvida até o presente, centrando, intencionalmente, a nossa atenção na tentativa de busca de algo que possa contribuir para se tornar mais operativa a Nova Ordem Internacional.

Procuraremos juntar, oportunamente, alguns dados da experiência cabo-verdiana nesse domínio.

\* Diplomata. Ministério dos Negócios Estrangeiros da República de Cabo Verde.

## 2. A necessidade de outras formas de luta no sentido de se tornar mais operativa a Nova Ordem Internacional

### 2.1 Os três mundos em contraposição

Por mais que possa parecer um conceito primário, comecemos por caracterizar de forma simples os três mundos, para que mais adiante possamos travejar a nossa análise com conceitos do estado de necessidade de um certo tipo de luta, de vez que o ser humano atinge e as nações ressentem (aquelas de vocação universalista), que a humanidade, como um todo que se quer salvar, só poderá evitar uma catástrofe sem precedentes se numa atitude política de gradual compreensão e transcendente sentido de vida em comum concluir pela aceleração do desenvolvimento real do mundo como um todo, obviando o estabelecimento, efetivo, de uma Nova Ordem Internacional, isto é, numa primeira fase tendência claramente defida para o ressurgimento de um só mundo — uma conjunção equilibrada de todos os processos de desenvolvimento que signifique, ao mesmo tempo, uma constante contra o atraso econômico, social, cultural, tecnológico e de dependência, esta tomada como dominação ou exploração do exterior nas suas diversas formas coloniais ou neocoloniais.

O Terceiro Mundo é, realmente, um fato, uma situação que existe, caracterizado pelo estágio de evolução da maior parte das nações do globo, com suas áreas territoriais politicamente definidas. Mas é bom observar que o Terceiro Mundo, como situação política, econômica e sócio-cultural, igualmente, co-existe como estágio de evolução de determinadas faixas humanas, de grandeza variável, no seio dos próprios países industrializados e desenvolvidos e de economia de mercado (Primeiro Mundo) ou, ainda, num diapasão diferente, nos países de economia centralmente planejada, os socialistas, consi-

derando separadamente a URSS, o conjunto europeu e o conjunto asiático (Segundo Mundo).

O que nos parece caracterizar, igualmente, os grandes blocos em relação ao Terceiro Mundo ou aos países que consubstanciam o Movimento dos Não-Alinhados é precisamente uma atitude indiferente e monolítica de preservação absoluta e constante das vontades políticas próprias de cada bloco no relacionamento entre si e de cada um deles em relação ao Terceiro Mundo, o que tem dado origem a que, no mundo, ao lado da “Verdade Política” que conduz ao Bem da Humanidade, surgissem outras tantas “verdades”, que cada um procura impor ou transferir de modo direto ou veladamente, segundo o jogo dos interesses econômico-políticos de cada circunstância, servindo quase sempre a seus próprios objetivos.

Nesta luta de interesses ainda sem tréguas é gigante e complexo o esforço dos países não-alinhados para manter incólume a sua independência política, mesmo tendo em linha de conta possíveis convergências, identidades ou aproximações de filosofias ou princípios políticos em relação a opções exógenas. É que a mais telúrica e profunda “Verdade Política”, na medida em que política possa ser entendida como materialização de formas superiores de intenções humanistas, emana do terceiro-mundismo, porque cada país em vias de desenvolvimento, pretendendo estabelecer um equilíbrio global, está na encruzilhada da espera de ser beneficiário de uma justa transferência de valores capazes de garantir a transformação do homem do nosso tempo de sujeito passivo das relações internacionais em cultor integral do seu próprio destino.

Enquanto persistirem esses comportamentos e este estado de coisas, o que significam as recomendações e os apelos das organizações internacionais, seja de que natureza forem? Pensamos que pela via das reuniões,

conferências, simpósios e todas as outras formas de contato internacionais possíveis poder-se-á manter um estado de alerta permanente e o rastreamento de todas as situações, mas voltamos a perguntar o que interessa, no âmbito das perspectivas de objetivação, a consciência dessas mesmas situações e a sua constatação inconcussa se, até agora, não têm sido avançadas senão recomendações ou apelações, mesmo da parte de instituições internacionais com algum poder decisório? Torna-se necessário, pois, para além da luta das idéias e das convicções, que algo se faça no sentido de materializá-las ou abrir vias palpáveis para a concretização das mesmas.

## 2.2 *Necessidade de intensificação das relações Sul-Sul a partir de uma nova linguagem de contatos e intercâmbios*

Pensamos que existem suficientes desequilíbrios entre os países em vias de desenvolvimento, em diferentes estádios de evolução, que, estamos certos, poderão permitir a transferência de valores daqueles mais avançados, porquanto só a partir de um intenso relacionamento em todos os domínios poder-se-á vislumbrar o estabelecimento de um certo equilíbrio incontestavelmente benéfico e gerador de importantes forças de revitalização de cada processo de desenvolvimento.

Esse intercâmbio horizontal não deverá significar nunca simples conquista de mercados ou pretexto para criação de áreas de influência da parte dos países tecnologicamente mais avançados em detrimento daqueles menos evoluídos: antes, deverá permitir a mútua expansão, adentro do moderno conceito de desenvolvimento, visando sempre os fins últimos que estão na base do estabelecimento integral de uma Nova Ordem Internacional.

Afigura-se-nos decisiva esta importante etapa do processo de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento no seu

relacionamento horizontal, sobretudo com os países menos avançados.

Para intensificação e racionalização desse relacionamento julgamos indispensável que se estude a idéia de institucionalização de uma *Associação Sul-Sul de Estados em Vias de Desenvolvimento* que, no futuro, seria responsável pela revitalização — a partir, inicialmente, de inquéritos das estruturas econômico-sociais de cada país membro — do processo de desenvolvimento e da implementação, para além de outras medidas pertinentes, das condições indispensáveis para o cumprimento da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, em consonância com os mais profundos anseios dos países do Terceiro Mundo e dos objetivos visados com o estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional.

Um dos objetivos fundamentais da associação preconizada seria a racionalização e o desenvolvimento da ação das comunidades econômicas regionais e sub-regionais, em todas as suas formas e projetos, e o relacionamento intercontinental das suas atividades e objetivos.

Porém, convém aqui assinalar que uma certa dose de realismo levará à conclusão de que a atual dependência do Terceiro Mundo cria limites à cooperação horizontal e que esta precisa desenvolver-se *contra* esses limites e *apesar* deles.

Nessa ordem de idéias, tem-nos chamado a atenção o relacionamento África-Brasil, um excelente quadro das vantagens e limitações do diálogo Sul-Sul. O conteúdo autónomo desse relacionamento, ou seja, a cooperação Sul-Sul paralela ao relacionamento Norte-Sul, tem o seu campo delimitado pela estrutura política e econômica dos países envolvidos mas, dentro desses limites, existe uma vasta área a ser explorada com benefícios para ambas as partes.

Não se pode negar que os limites dessa relação foram ou são fixados por fatores

exógenos. Quando se estuda os países do Terceiro Mundo, o conceito de dependência é marcante, em qualquer etapa do seu processo histórico, e é um fator de estímulo ao relacionamento Sul-Sul. Mas esta própria dependência, que adquire conotação específica em cada país, vai estabelecer até que ponto a cooperação horizontal pode ser desenvolvida. Este condicionamento tem aspectos econômicos, culturais, políticos e ideológicos. A influência, a dominação e a exploração não foram exercidas de forma idêntica e, em cada caso, a evolução histórica trouxe conseqüências em alguns aspectos semelhantes e, em outros, inteiramente diversas.

Não obstante esses obstáculos, assinalamos aqui o empenho do Brasil no que concerne aos problemas africanos e ao futuro da África e pensamos que os africanos e latino-americanos do mundo de hoje têm uma pesada responsabilidade na busca dos melhores caminhos, aqueles que conduzam ao processo de desenvolvimento do Terceiro Mundo, tendo em atenção as afinidades e as aspirações comuns e os quase nulos contatos entre a África e a América Latina durante o longo período colonial. Diremos até que cabe um papel específico e importante ao Brasil, pela sua vocação histórica e ainda pela sua irmanação lingüística com cinco países africanos de expressão portuguesa, colocando-se, como se prevê, em posição especial de mediano nas grandes opções do relacionamento entre a América Latina e a África, considerando o seu estágio de evolução científica e tecnológica em relação à maior parte dos países do Terceiro Mundo. O Brasil tem, pois, uma mão que pode dar, tem dado e, necessariamente, vai continuar a dar aos seus parceiros que se encontram em vias de desenvolvimento, para que, em mútua correspondência, possam todos caminhar, lado a lado, nesta grande caminhada rumo ao futuro.

### 3. Aspectos mais importantes no processo de desenvolvimento de Cabo Verde, à luz do estabelecimento de uma Nova Ordem Internacional, no contexto do relacionamento América Latina-África

*3.1 Está assente entre nós que o Desenvolvimento deve visar transformações profundas nos domínios político, social e cultural, em função das legítimas aspirações do nosso povo e sempre em benefício do mesmo*

O Programa do PAICV, a Constituição Política da República e o Programa do nosso Governo, traves mestras da nossa ação interna e externa como Estado, refletem este nosso conceito de desenvolvimento, aceite e retomado, sempre em termos amplos, *versus* os velhos e ultrapassados conceitos, e partindo-se do princípio de que nunca seremos puros e simples consumidores de coisas. Antes, se fará tudo para criar o homem novo, fim último dos nossos objetivos de desenvolvimento.

*3.2 O Desenvolvimento de Cabo Verde baseia-se na autoconfiança (self-reliance), na libertação da criatividade do seu povo, que tem contado em primeiro lugar com as suas próprias forças, e na solidariedade internacional, nesta fase de arranque. A autoconfiança assume entre nós a forma de planeamento do nosso desenvolvimento integral, firmado, entre outros princípios, na valorização dos nossos recursos naturais e na defesa permanente desse sentido de desenvolvimento que deve constituir, igualmente, responsabilidade solidária de todos os países do Terceiro Mundo*

Entre nós exprime-se esta autoconfiança ou autocentramento pela efetiva participação das massas populares no desenrolar do

processo, que vem sendo conduzido sempre com flexibilidade e consistência.

*3.3 O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento de Cabo Verde (1982/1985)*  
Aprovado pela Assembléia Nacional Popular em dezembro de 1982, considera como principais variáveis econômicas:

a) necessidade de uma política de controle da população e de reordenamento do território para se equacionar o atual índice de crescimento vegetativo (420.000 habitantes no ano 2000);

b) a produção deverá ser orientada, até o horizonte 2000, mantendo-se uma taxa de crescimento anual da ordem de 7,6%;

c) do êxito das duas políticas antes assinaladas depende um terceiro fator, que é a política do emprego;

d) a economia cabo-verdiana deverá ser fortemente orientada em direção ao exterior (50% produção agrícola e pesca, 2/3 da produção industrial);

e) o desenvolvimento dependerá de uma estrutura financeira de investimentos muito favorável;

f) mesmo nestas condições a economia cabo-verdiana deverá suportar um período de endividamento equilibrado (1985-1900) para fazer face ao saldo negativo do balanço de pagamentos;

g) quanto à estrutura do aparelho produtivo, trata-se da desconcentração de uma boa parte das iniciativas econômicas, devendo ser criadas condições para o desenvolvimento de iniciativas não-públicas, que se inscrevem na política nacional de desenvolvimento, num esforço coletivo concentrado (cooperativas) ou a partir de iniciativas individuais válidas.

*3.4 Situação geoeconômica de Cabo Verde*

No âmbito da política setorial, ressaltamos a importância das atividades ligadas à posição geoeconômica de Cabo Verde, como elo de ligação entre a África e a América Latina, durante o tráfico de escravos, do incremento do comércio desencadeado na época e da interpenetração de culturas.

Estando em vias de anulação total as barreiras coloniais que são responsáveis pelo isolamento da África em relação ao resto do mundo, pensamos que já é altura, cuja oportunidade ninguém discute, de se racionalizar, em todos os domínios, a reativação desse intercâmbio, natural em épocas remotas, interrompido durante séculos de dominação imperialista. Esse intercâmbio assume especial importância no que tange ao relacionamento África-América Latina, pela tipicidade da miscigenação social operada, que está na base da criação das nossas sociedades, e, ainda, por um longo período de história comum. □

# OS CONVÊNIOS DE LOMÉ E SUA INFLUÊNCIA NO COMÉRCIO ENTRE A AMÉRICA LATINA E A ÁFRICA

*Nélida Beatriz Perona\**

Tradução: *Juarez P. Coqueiro*

O rígido bipolarismo de pós-guerra, que ainda se mantém em alguns níveis, foi substituído por uma certa flexibilidade nos vínculos interestatais, o que permitiu o surgimento de um multipolarismo na área econômica, industrial e tecnológica, apesar dos centros de poder estarem quase exclusivamente no Norte.

Neste contexto, onde fundamentando-se em variáveis econômicas tem lugar a divisão Norte-Sul, os países do Sul em vias de desenvolvimento adquirem grande importância por serem, por exemplo, importantes produtores de matérias-primas. As reivindicações feitas por estes países em face da atual ordem econômica internacional desembocaram no chamado "diálogo Norte-Sul", onde são propostas pequenas reformas do sistema com o fim de atenuar uma situação cada vez mais crítica.

Frente à falta de soluções satisfatórias e também paralelamente ao diálogo, foi tomando corpo a idéia no Terceiro Mundo de que os problemas do desenvolvimento não serão solucionados exclusivamente com a ajuda dos países industrializados. Assim se começou a valorizar a cooperação horizontal, a nível regional e inter-regional.

A cooperação horizontal não significa, contudo, um afastamento em relação aos países industrializados, mas se trata de fundamentar as expectativas de desenvolvimento dando ênfase no próprio esforço e na colaboração recíproca entre os países do Sul. Por outra parte, esta ação conjunta forneceria também uma via para aumentar o poder de negociação frente aos países industrializados, através da defesa de melhores condições no intercâmbio de produtos básicos.

As relações entre os países da América Latina e os Estados africanos constituem um interessante exemplo das possibilidades de relações horizontais no atual sistema internacional, apesar de seu grau de intensidade ainda ser bastante fraco.

\* Membro do Grupo de Estudos Africanos da Universidade de Rosário.

Embora ambas as regiões participem de problemas sócio-econômicos comuns e existam diferentes graus de desenvolvimento, o modo de inserção dos grupos de países no esquema mundial, por sua estrutura produtiva e pela composição dos intercâmbios, é o de países em vias de desenvolvimento.

Apesar disso, há fatores que impedem o aumento das relações entre a América Latina e a África. Um muito importante é o peso das relações verticais, que no caso da África têm marco jurídico nas convenções de Lomé, fato que por outra parte demonstra a interdependência entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento.

É nossa intenção observar o conteúdo e o valor das convenções, principalmente para os países africanos, e o papel que desempenham no incremento das relações horizontais.

#### As Convenções de Lomé

As relações dos Estados africanos com a Europa têm sua origem no passado colonial. A independência não provoca o afastamento entre estas regiões mas, ao contrário, faz variar suas formas de vínculos. "Como corolário da descolonização ficaram a Europa e seus antigos territórios africanos unidos por uma rede de acordos comerciais que afetam praticamente a todos os Estados africanos, criando relações econômicas especiais, seja com caráter bilateral — caso da Espanha com Guiné-Equatorial ou da França com Argélia —, seja multilateral — acordos de Iaundé e Arusha e preferências da Commonwealth —, cuja conseqüência tem sido que a Comunidade Econômica Européia (CEE) seja o principal cliente da quase totalidade dos Estados africanos"<sup>1</sup>. Assim, em 1978, 45% das exportações dos países africanos foram absorvidos pela CEE.

Pelo tratado de Roma de 1957, que criou a CEE, previa-se na sua parte IV o estabelecimento de associações "com países e terri-

tórios de ultramar" visando "o desenvolvimento econômico e social" nos mesmos.<sup>2</sup>

Ali e no artigo 238 do mesmo tratado se fundamentam as associações estabelecidas pela comunidade, que por outra parte são antecedentes dos Convênios de Lomé.

Mencionamos como antecedentes:

a) Acordos de Iaundé I (1963) e II (1969), pelos quais os Estados membros da OCAM (Organização Conjunta Africana, Malgaxe e Mauriciana) se associavam com a CEE. Estipula-se a isenção de direitos alfandegários e restrições quantitativas para os produtos originários dos Estados associados, salvo os produtos agrícolas regidos pela política agrícola comunitária. Como contrapartida, os Estados africanos davam tratamento igual a uma série de produtos procedentes da Comunidade. Estabelecia, também, ajuda econômica e técnica, canalizada através do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento).

b) Acordo de Arusha (1969), assinado com a CAO (Comunidade da África Oriental), que seguia em linhas gerais a estrutura dos acordos de Iaundé, embora não prevesse ajuda financeira.

c) Tratado de Lagos (1966), assinado com a Nigéria, o qual nunca foi ratificado.

d) Relações com os Estados da Commonwealth.

Quando são redefinidos os vínculos com os Estados africanos, pela ampliação da Comunidade em 1972 (ingresso da Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca), as opções que se apresentavam eram as de concluir acordos similares aos de Arusha, ampliação de Iaundé II com a adesão de novos membros europeus e africanos ou assinar tratados comerciais idênticos aos que a Comunidade tinha com a Tunísia e Marrocos desde 1969.

Os países africanos, com a Nigéria na vanguarda, rejeitaram toda opção associativa e pediram negociações profundas nas relações

com a Comunidade, aspirando obter tratamento preferencial com caráter unilateral.

A atitude africana mostrava desejos de terminar com laços econômicos considerados neocoloniais (a Convenção de Iauandé tinha sido criticada por esse caráter). Além disso, os Estados negociaram em forma conjunta, numa frente unida africana, com um porta-voz. De fato, outros países do Caribe e do Pacífico aderiram logo, formando assim o grupo dos Estados ACP.

Apesar das posições antagônicas internas em ambos os grupos (a CEE e os ACP), relacionadas com as realidades particulares, as negociações desembocam na assinatura da 1.<sup>a</sup> Convenção de Lomé, em 28 de fevereiro de 1975, por cinco anos, entre a CEE e os Estados da África, Caribe e Pacífico. A Convenção de Lomé II, assinada em 31 de outubro de 1979, entrou em vigor por outros cinco anos, em 1.<sup>o</sup> de março de 1980. Segue a mesma estrutura da primeira, ampliando-a somente em alguns aspectos.<sup>3</sup>

Desde a assinatura de Lomé I (46 países), o grupo ACP aumentou para 63. Desse total, 43 são africanos. Só 8 países da África não assinaram a convenção: os Estados da África do Norte (Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egito) e três Estados da África ao sul do Saara (Angola, Sudão e Moçambique). Acrescentamos que a maioria dos países da África do Norte têm acordos de associação com a CEE.

Vale salientar que as autoridades de Angola e Moçambique manifestaram sua intenção de participar nas novas negociações que serão realizadas em setembro de 1983 para a renovação entre ACP-CEE.<sup>4</sup>

Os objetivos essenciais da convenção se orientam no sentido de estabelecer relações de cooperação "sobre uma base de completa igualdade entre os associados", tendo em conta seus respectivos níveis de desenvolvimento; "promover a cooperação comercial" entre os Estados ACP e a comunidade e

fomentar o desenvolvimento industrial nos países ACP mediante a cooperação técnica e financeira.

#### Aspectos fundamentais da Convenção de Lomé II

● *Cooperação comercial* — Assegura-se o livre acesso das exportações dos Estados ACP ao mercado comunitário para 99,5% de seus produtos agrícolas; ao 0,5% restante é concedido um tratamento preferencial, em relação aos outros países exportadores. A comunidade mantém "cláusulas de salvaguarda" em alguns casos de produtos concorrentes, mas sua aplicação em "determinadas circunstâncias" deverá ser acompanhada das correspondentes consultas e obriga-se, também, "que seja empregada com fins protecionistas ou para obstaculizar evoluções estruturais".

Outros produtos estão sujeitos a restrições, mas lhes é concedida atenção particular. No caso das carnes bovinas (um dos produtos agrícolas que não se beneficia com o livre acesso), são reduzidos os direitos alfandegários e estabelecidas cotas de exportação; para alguns países cujos ingressos dependem de uma alta percentagem das exportações de carnes (Botsuana, Lesoto, Suazilândia etc.), as cotas fixadas são mantidas mesmo quando são aplicadas as "cláusulas de salvaguarda". Quanto ao rum, um protocolo fixa a forma de acesso do produto aos países comunitários. No caso de bananas (a Comunidade importa 60% da América Latina e 18% dos ACP)<sup>5</sup>, também um protocolo especial tende a melhorar as condições de produção e comercialização do produto nos ACP. Quanto ao açúcar, num anexo se estabelece um compromisso recíproco de compra e entrega de uma quantidade determinada de açúcar de origem ACP; os preços são similares aos assegurados aos produtos da

CEE e estão previstas 1.400.000 toneladas de açúcar bruto.<sup>6</sup>

● *Estabilização dos ingressos de exportação (Stabex)* — Tem por objetivo neutralizar, ao menos parcialmente, o efeito que as flutuações das correntes mundiais por variações da produção produzem sobre as economias e sobre as rendas dos produtores. A soma destinada a este "seguro contra anos ruins" é de 550 milhões de UME e se aplica a 44 produtos (em Lomé I eram 26, durante sua aplicação foi ampliada para 34).

Para a aplicação do mecanismo se estabelece um "umbral de dependência" (% que deve representar as exportações do produto coberto em relação às exportações totais do país no ano anterior ao problema) e um "umbral de flutuação" (diminuição do ingresso de exportação em relação à média dos ingressos dos quatro anos precedentes); essa percentagem é de 6,5% (5% para o sisal). No caso dos países menos desenvolvidos, encravados ou insulares, é de 2%.

As transferências (empréstimos) são a sete anos, não exigíveis até dois anos depois de atingir o equilíbrio segundo a média de referência. Esses empréstimos, para o caso dos países menos desenvolvidos, passam a ser doações.<sup>7</sup>

● *Desenvolvimento da exploração mineira* — Na Convenção de Lomé II se tratou de corrigir um desequilíbrio, já que na primeira o Stabex não cobria minerais, com exceção do ferro. Assim se estabelece um sistema que persegue objetivos similares, ainda que as modalidades sejam diferentes em razão das características da produção e dos mercados. O mecanismo intervém quando há um prejuízo significativo (de menos de 10%) na capacidade de produção ou exportação dos seguintes produtos: cobre, cobalto, fosfatos, manganês, bauxita, alumínio, estanho e minério de ferro. Os Estados ACP podem

requerer a inclusão de outros produtos minerais. O risco a cobrir é o que representa para um Estado a impossibilidade de renovar normalmente ou manter sua fonte de produção ou sua capacidade de exportação, por circunstâncias que escapam a seu controle. O produto deverá ter representado durante os quatro anos anteriores 15% dos ingressos por exportação para qualquer destino (10% para os menos desenvolvidos, encravados ou insulares).

Dispõe-se de uma soma de 280 milhões de UME. Então, neste caso não se trata de repasse de fundos, mas de financiamento de projetos ou programas, empréstimos especiais a juros baixos e a longo prazo. Há um reforço da assistência técnica e financeira em matéria geológica e mineral, para a expansão das explorações.<sup>8</sup>

● *Cooperação financeira e técnica* — Articula-se na atividade do FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento) e do BEI (Banco Europeu de Investimentos); o capital disponível é de 5.227 milhões de UME. A soma destinada ao FED se divide em subvenções, empréstimos especiais, capitais de risco, Stabex, minerais; uma parte dos fundos disponíveis é objeto de aplicações especiais: cooperação regional em matérias de infra-estrutura, desenvolvimento industrial, pesquisa e formação e ajudas de urgência.

Está previsto o cofinanciamento, no qual participam organismos ou instituições de crédito e de desenvolvimento, empresas dos Estados membros, Estados ACP, terceiros países ou organismos financeiros internacionais.

Do mesmo modo, é dada especial atenção aos países menos desenvolvidos, encravados ou insulares, com medidas adaptadas às suas necessidades. Este tratamento privilegiado se encontra na maior parte dos temas da cooperação (Stabex, minerais etc.).<sup>9</sup>

• *Outros campos de cooperação* – Aparecem em Lomé II disposições não consideradas antes. Assim, em relação ao problema dos trabalhadores imigrantes, assegura-se aos trabalhadores ACP, residindo legalmente num Estado membro, a igualdade de tratamento com os nacionais em condições de trabalho, remunerações e benefícios sociais.

Em relação à pesca, estipula-se a cooperação por parte da Comunidade em termos técnicos, financeiros e industriais; estabeleceu-se um quadro geral no qual poderão ser concluídos acordos bilaterais (interesse mútuo, não discriminação, princípios de contrapartidas comunitárias distintas dos subsídios do FED, concessão de direitos de pesca pelos ACP).

O desenvolvimento industrial e energético foi ampliado, visto que os resultados da primeira convenção não foram os esperados. De uma perspectiva de interdependência, trata-se de facilitar o desenvolvimento dos ACP tendo em conta suas necessidades e o ajuste das estruturas comunitárias. Implementa-se um dispositivo de consultas industriais a pedido de qualquer uma das partes. Funciona um centro de desenvolvimento industrial, com um orçamento de 25 milhões de UME, que deverá realizar estudos sobre possibilidades, facilitar contatos entre os responsáveis das políticas industriais, promotores e autoridades económicas.

A cooperação energética também está especificada na convenção. Neste setor crucial foram catalogadas diversas ações a serem encaradas: inventário de recursos energéticos; promoção de pesquisas; efetivação de políticas e programas energéticos; e desenvolvimento de novas fontes, particularmente no meio rural.

Um capítulo especial está consagrado à cooperação agrícola, onde se assinala a importância que se reveste no processo de desenvolvimento a promoção do mundo rural. Foi criado um centro técnico de cooperação

agrícola e rural para assegurar aos países ACP maior acesso à informação, à pesquisa, à formação e às inovações neste campo.

Como prática na gestão da ajuda ao desenvolvimento, a convenção utiliza a cogestão através do diálogo e a participação. São mútuas as responsabilidades pelo andamento da cooperação financeira e técnica. Um comité ACP-CEE se encarrega de estudar as medidas adequadas para uma melhor implementação, tendendo a acelerar e simplificar os procedimentos.

• *Estrutura institucional* – a) conselho de ministros ACP-CEE: é a instância suprema de decisão e orientação. Reúne-se ao menos uma vez por ano. Está integrado, de um lado pelos membros dos conselhos das comunidades europeias e, por outro, por um membro do governo de cada Estado ACP. Pronuncia-se de comum acordo com a Comunidade por uma parte e os ACP por outra; b) comité de embaixadores: integrado, de um lado, por um representante de cada Estado membro e um representante da comissão e, por outro, por um representante de cada Estado ACP. Reúne-se duas vezes ao ano; assiste ao conselho de ministros, supervisiona e dirige os trabalhos dos comités, grupos de trabalho permanentes ou *ad hoc* criados ou previstos na convenção; c) assembleia de consulta: reúne os delegados dos países ACP e membros do parlamento europeu ao menos uma vez por ano. Pode adotar resoluções nas matérias relativas à Convenção. Todos os anos, o conselho de ministros apresentará à Assembleia um relatório de suas atividades; d) consultas económico-sociais: podem ser organizadas por iniciativa da assembleia e chamadas pelo conselho, para tratar problemas específicos sobre temas de interesse comum.<sup>10</sup>

Existem, além disso, delegações da comissão nos países ACP, as quais embora não sejam instituições propriamente ditas são importantes para o funcionamento da Con-

venção. Estão constituídas por equipes interdisciplinares de duas a dez pessoas e cobrem oficialmente o conjunto de relações da CEE nos países ACP interessados.

Depois de uma breve análise dos aspectos que caracterizam as Convenções de Lomé, assinalamos de modo genérico que elas constituem uma manifestação concreta das mudanças que se operam nas relações dos países industrializados com o mundo em desenvolvimento, além de mostrar sua capacidade coletiva para alcançar objetivos na ordem internacional.

Um acordo entre um grupo de países em desenvolvimento do Terceiro Mundo e a Comunidade Econômica Européia, países industrializados, significa neste caso um modo para conseguir algumas respostas às necessidades dos países periféricos de terem verdadeiras economias produtivas que satisfaçam o progresso social no sentido amplo.

Como os países ACP são importantes produtores de matérias-primas básicas das quais a comunidade depende em alto grau (bauxita, cobre, coco, café, óleos vegetais etc.) e também, por sua vez, necessitam de soluções frente ao problema do crescimento, Lomé representa a interdependência.

Observemos alguns dados da relação comercial CEE-ACP. Os intercâmbios mostram um crescimento considerável entre 1970 e 1980: as importações dos países da Comunidade oriundas dos ACP passaram de 4,7 bilhões de dólares para 26,7 bilhões e as exportações de 3,5 bilhões para 22 bilhões. No mesmo período, a parte dos ACP nas importações da Comunidade se manteve estável (7,8% em 1970 e 7,1% em 1980) e as exportações progrediram levemente (6,3% em 1970 e 7,2% em 1980).

A evolução dos intercâmbios totais CEE-ACP, contudo, está fortemente influenciada pelas exportações de petróleo, especialmente da Nigéria para a Comunidade: em 1970 representavam 17% e em 1980,

41%; esta participação da Nigéria nas importações da Comunidade significa o peso das vendas de petróleo.

Existe também certa concentração geográfica no fluxo do intercâmbio. O predomínio da África Ocidental, pelas exportações da Nigéria e do Gabão (importantes parceiros da Comunidade entre os ACP); 3/4 das exportações da África Ocidental para a Comunidade se dirigem a Alemanha, França e Holanda. A África Central (inclusive o Zaire) é a segunda zona em importância entre os ACP e comercia principalmente com a Bélgica, Luxemburgo e a França. Para outras zonas, a Inglaterra e a Alemanha são o mercado mais importante para suas importações.

Quanto aos grupos de produtos, os combustíveis (sobretudo o petróleo) são a categoria mais importante na composição das exportações para a Comunidade; representaram, em 1982, 46% do total. Os produtos alimentícios, bebidas e fumo, 25%, enquanto que as matérias-primas (compreendendo óleo, gorduras e ceras), 15%. Por outra parte, as exportações da Comunidade para os ACP foram, em 1982, 41% de máquinas e material de transporte, 24% de outros produtos manufaturados e 11% de alimentos e bebidas.

A concentração por países, antes assinalada, é notável de acordo com os seguintes dados: 49% das exportações são oriundas da Nigéria (29%), Costa do Marfim (11%) e Zaire (9%), enquanto o restante se divide em baixas percentagens entre os demais países. Quanto a setores, três produtos representam a metade das exportações para a CEE: petróleo (27%), café não-torrado (13%) e cacau (10%). Para alguns produtos, grande parte é fomecida por poucos Estados: Nigéria, 92% do total das importações de petróleo dos ACP; Libéria e Mauritània, quase totalidade das importações de ferro; Costa do Marfim, Quênia, Zaire e Camarões atendem grande

parte das importações de café; Zaire e Zâmbia no caso do cobre.<sup>11</sup>

Tendo em conta os aspectos que caracterizamos da Convenção e alguns dados do intercâmbio comercial, assinalamos que:

- As vantagens outorgadas pela Comunidade com caráter não-recíproco se relacionam com sua necessidade de fornecimento de matérias-primas; além disso, o desenvolvimento dos países ACP abre a possibilidade de novos mercados para investimentos e tecnologia.

- Tratam-se de maneira especial os problemas comerciais, que constituem só uma parte dos problemas do subdesenvolvimento.

- Por um mecanismo que atua *a posteriori* e que não influencia sobre as correntes comerciais, o Stabex, intervém-se em favor das exportações de produtos primários, favorecendo a estrutura existente e não a diversificação (confina os ACP na lista de fornecedores de matérias-primas).<sup>12</sup>

- Põe-se ênfase em questões secundárias sem atender ao problema central, ou seja, se estes países em vias de desenvolvimento podem conseguir economias com maior peso.

- Pela importância estratégica da África para a CEE, do ponto de vista das matérias-primas, é evidente que interessa a estabilidade nas relações com essa região do mundo. Ainda assim, Lomé aparece como uma pequena concessão tendo em conta seu valor político a longo prazo e os interesses em jogo.

- Ainda que a Convenção apareça como uma forma de relação "única" entre países do Norte e do Sul, não é mais que um método para racionalizar o conflito entre esses países. A ajuda deveria concentrar-se mais em setores prioritários e sua organização (agricultura, indústria, formação, comércio) para que os Estados deixem de ser tributários em matéria de alimentos, conseguindo economias dinâmicas.

Contudo, considerando o número de países que integram o acordo (inicialmente e os que logo aderiram), parece que é importante o interesse que desperta, sobretudo pela possibilidade de um diálogo com os países industrializados, já que nas renovações se amplia e melhora o marco da cooperação. Nesse marco os ACP se sentam à mesa das negociações com objetivos definidos e fortalecidos pela cooperação intra-regional, uma via essencial no hemisfério sul.

## Conclusão

Resulta evidente e óbvio que as exportações africanas se dirigiram em grande medida para os países da Comunidade. É provável também que uma parte da cooperação financeira venha de fato "atada" a compras naqueles países.

No intercâmbio global, a América Latina recebe só 1% das exportações totais africanas, enquanto que 2% das importações africanas são oriundas da América Latina.

Considerando a estrutura das exportações, os alimentos e matérias-primas agrícolas são o principal item para a América Latina (44% em 1979), sendo seguido pelos combustíveis (28%), produtos manufaturados (18%) e minerais e metais não ferrosos (10%). As exportações africanas se concentram no item combustíveis (68% em 1979) e o restante se divide entre alimentos e matérias-primas (19%), minerais e produtos manufaturados (6% cada um).

Em relação às importações, nos dois grupos de países se concentram nos produtos manufaturados (67% na América Latina, 71% na África, em 1979).

O esquema preferencial afeta as potencialidades do comércio entre a África e a América Latina. Além disso, as produções básicas das duas regiões são em muitos casos concorrentes e não complementares. A concorrência ocorre, por exemplo, na produção de

clima tropical, ainda que exista alguns grãos e madeiras de usos específicos que dão numa região e não em outra.

Por outro lado, há países na América do Sul, como é o caso da Argentina, que não possuem cultivos tropicais, daí surgirem como possíveis mercados dessas exportações africanas. Também no setor mineiro se apresentam outras oportunidades sob a forma de minerais abundantes na África (cromo, cobalto, manganês, fosfatos).

O importante a considerar na cooperação horizontal é a que se refere ao campo tecnológico. A tecnologia "intermediária" latino-

americana parece mais apropriada aos países subdesenvolvidos que a altamente sofisticada, oferecida pelos países industrializados. Dada a nossa posição de país intermediário, temos uma longa experiência em adaptar tecnologia desenvolvida para nosso meio, pelo que esse item da cooperação pareceria ampliar o espectro potencial de novas vinculações.<sup>13</sup>

O incremento da cooperação Sul-Sul, com novos e sólidos vínculos entre os países do hemisfério, permitirá o aprofundamento próprio e fortalecerá a capacidade negociadora internacional desses países. □

## NOTAS

1. Marinas Otero, Luis, "El acuerdo de Lomé", *Revista Política Internacional*, n.º 139 (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, maio-junho 1975), p. 53.
2. *Traité instituant la Communauté économique européenne*, Parte IV, arts. 131 a 136 (Luxemburgo: Office de publications officielles des communautés européennes, 1973), p. 283.
3. *Textos completos das Convenções*: Convenio de Lomé (I), ver em "Derecho de la Integración", *Revista Jurídica Latinoamericana*, n.º 21 (Buenos Aires: INTAL), p. 167-86; Convenio de Lomé (II), no *Le Courrier, Afrique-Caraïbes-Pacifique-Communauté Européenne*, n.º 58 (Bruxelas: novembro 1979).
4. "L'Angola et le Mozambique participeront aux négociations en vue du renouvellement de la Convention ACP-CEE", *Le Courrier*, *op. cit.*, n.º 76, novembro-dezembro 1982 (páginas amarelas VIII).
5. Sobre o tema, consultar: Dei, Fabrizio, "Un metodo, ma no ancora una politica", *Politica Internazionale*, n.º 5 (Roma: Nuova Italia Editrice, maio, 1982), p. 95-108.
6. Sobre o tema, ver Título I dos textos da Convenção; Artigos 1-15 (Lomé I) e arts. 1-22 (Lomé II).
7. Sobre este ponto, ver: Título II dos textos citados, arts. 16-25 (Lomé I) e arts. 23-48 (Lomé II).
8. Consultar: Título III da Convenção de Lomé II, arts. 49-59.
9. Consultar: Título IV, Convenção de Lomé I, arts. 40-61 y Título VII de Lomé II, arts. 91-154.
10. Consultar: Título VI, Lomé I, arts. 69-83 e Título X, Lomé II, arts. 163-178.
11. Sobre o tema, consultar: "Les échanges CEE-ACP, analyse statistique 1970-1981", *Le Courrier*, n.º 52, 78, 79. Também: Dei, Fabrizio, *op. cit.*
12. Dei, Fabrizio, *op. cit.*, p. 100.
13. Sobre o tema, consultar os trabalhos de Lechini, Gladys, *Relaciones América Latina-África*, ainda não publicados.

# AS CONDIÇÕES DO FMI E SEU IMPACTO NA PRODUÇÃO INDUSTRIAL E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NA ÁFRICA

*Kassahun Checole\**

Tradução: *Maria Helena Barbosa*

## Introdução

O FMI é um instrumento essencial para as tentativas de solução da presente "crise de endividamento" da economia mundial. Na África, como em outros países do Terceiro Mundo, o FMI passou a exercer o papel de "administrador de crises", impondo condições a serem seguidas pelos países devedores, em vez de prestar assistência financeira.

Este artigo prova que a atuação do FMI como "administrador de crises" pouco beneficia as economias africanas, uma vez que suas condições frustram concretamente qualquer possibilidade de recuperação, tendo como objetivo assegurar a continuidade do pagamento dos juros sobre as dívidas.

Assim, ao insistir na desvalorização das moedas, o FMI torna os produtos africanos atraentes para o mercado mundial, enquanto o preço dos artigos importados passa a ser exorbitante. O FMI insiste na expansão do setor exportador, enquanto força restrições ao importador, o que é insustentável, pois essa condição impõe maior dependência às economias africanas, que já o são por sua natureza, na medida em que necessitam das importações para alimentar o setor exportador. As restrições às importações, portanto, obstaculizam uma maior expansão do setor exportador porque reduzem a transferência de tecnologias e de investimentos externos.

Essas condições trabalham contra os proclamados objetivos do FMI pois, na realidade, aumentam os lucros das instituições credoras, enquanto intensificam o sofrimento do produtor africano e bloqueiam as possibilidades de crescimento econômico.

A crise econômica mundial atinge com maior violência os países do Terceiro Mundo, cujas economias estão atreladas à lógica das ex-metrópoles e dos centros econômicos desenvolvidos da Europa, Estados Unidos e Japão. Essa problemática, conhecida

\* Doutor em Ciência Política. Professor do Centro de Estudos de Ásia e África do Colégio do México.

como “desenvolvimento do subdesenvolvimento” não é nova nem imprevista, encontrando-se amplamente discutida em literatura rica e atualizada. Por isso, optamos em demonstrar neste artigo que os laços existentes entre o centro e a periferia são distorcidos e desequilibrados e que, nos últimos tempos, essa problemática tem sido atenuada pelo fenômeno da “administração do endividamento”.

Presença imprescindível no quadro da economia mundial tem os financistas internacionais, cuja atuação é significativa na tenaz competição existente entre o centro e sua periferia. Samir Amin argumentou:

“... O processo de desenvolvimento do capitalismo mundial expande-se num quadro de competitividade (no mais amplo sentido da palavra) a partir do centro, responsável pela estrutura característica assumida pela periferia, considerada como algo complementar e dominado. É essa competitividade que determina a presença de três tipos de distorção no desenvolvimento do capitalismo periférico, se comparado com o do centro do sistema: (1) uma distorção crucial em relação às atividades exportadoras que absorvem a maior parte do capital proveniente do centro; (2) uma distorção nas atividades terciárias, que aparece tanto nas contradições específicas do capitalismo periférico, quanto em suas singulares estruturas; e (3) uma distorção na escolha dos setores industriais, que voltando-se para as indústrias leves, aí empregam modernas técnicas. Essas três distorções refletem a forma assimétrica pela qual a periferia é integrada no mercado mundial...”

“... A distorção das atividades exportadoras é que se constitui como a principal causa para o fechamento em uma forma de desenvolvimento dependente e limitado...”<sup>1</sup>

A longa explanação de Samir Amin ajuda a colocar a presente crise de endividamento africana no contexto de uma África totalmente integrada no mercado mundial, mas, que por sua forma distorcida e dependente, leva ao bloqueio de suas possibilidades de recuperação, fazendo sentir, atualmente, a natureza dessa distorção, agravada pelas crises cíclicas da economia mundial, da qual é parte integrante.

Nas duas últimas décadas, uma forte competição no mercado internacional tornou a substituição das importações e a produção agrícola voltada para a exportação insustentáveis para a maioria dos setores do capital periférico. Combinadas a uma falta de articulação política apropriada, exemplificada por desenfreada corrupção, ineficiência e má administração e, em si mesmas, sensíveis ao quadro do sistema mundial, a substituição das importações e a produção agrícola voltada para a exportação reanimaram uma calculada proposta em direção à falência. Essa proposta, baseada na recusa do capital nacional e privilégio ao das multinacionais, ainda é a característica dominante do capitalismo periférico.

Apesar disso, os países africanos tentaram permanecer nesse rumo distorcido de desenvolvimento, ditado pelo mercado mundial. Como consequência, endividaram-se profundamente, como muitos outros países do Terceiro Mundo, não só como uma tentativa para diminuir a defasagem – o que provou ser uma miragem – mas também como simples necessidade para manter os índices de produção. (Esse argumento é solidamente apoiado pelo fato de que o grande aumento nos gastos com importações na África foi motivado pela necessidade de compra de alimentos, por si mesma uma consequência do distorcido processo de integração no mercado mundial, desembocando numa aguda falta de auto-suficiência na produção alimentar, desenvolvida gradualmente.)

É no contexto dessa discussão que procuramos entender a atual crise econômica africana e a crise de "administração do endividamento", supervisionada pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. Essas duas importantes instituições multilaterais estão encarregadas de salvar as economias do Terceiro Mundo, dominadas pelas dívidas. A atuação do FMI e do Banco Mundial pode ser considerada como leviana, se exemplificada pela experiência ocorrida no Zaire. No entanto, é uma atuação que tem sido repetidamente imposta a todos os países africanos, independente de sua postura política ou orientação social.

Argumentam os críticos que essa atuação tem, essencialmente, o objetivo de manter a situação e não de modificá-la<sup>2</sup> — talvez esta seja a explicação apropriada. Nesse artigo, no entanto, apreciaremos o programa do FMI em seus próprios termos: como um programa que, uma vez posto em prática em um dado país, terá por objetivo corrigir decisões e planejamentos mal elaborados e ditar diretrizes para o bom desempenho econômico e financeiro do país-cliente.

Demonstraremos, então, que o programa de "ajustamentos" do FMI, na realidade, anula as suas próprias intervenções e é oposto aos seus proclamados objetivos porque, se seguido literalmente, o que em geral não acontece, simplesmente aumentará o nível da dívida, da desigualdade social e da miséria econômica do país-cliente.

Neste artigo, também examinaremos dois breves estudos de caso — Tanzânia e Gana — onde os condicionamentos do FMI estão funcionando, e tentaremos chegar a algumas conclusões sobre seus resultados. E, por último, procuraremos entender o quadro das condições do FMI e o de sua instituição congênera, o Banco Mundial. Em seguida, provaremos que as condições impostas pelo FMI têm efeito negativo sobre o desejado processo de "recuperação" através da expansão da

produção para a exportação e de seu componente essencial e concomitante, a transferência de capital e de tecnologia.

O ponto crucial do problema é o que Samir Amin chamou de distorcida integração da África no mercado mundial. A posição de Amin está fundamentada na histórica compreensão das economias africanas que exportam a totalidade de sua produção e importam a totalidade de suas necessidades materiais e o capital para investimentos. Tal cenário econômico é um passaporte seguro para maior endividamento (ver tabela 1), mesmo entre as economias consideradas de maior potencial para o desenvolvimento, devido a riquezas naturais e recursos humanos — Argélia e Nigéria são, no caso africano, brilhantes exemplos.

Tabela 1  
Endividamento das nações africanas  
junto aos bancos

	Em dezembro de 1982 (US\$ bilhões)	Aumento a partir de 1976 (%)
Nigéria	7,0	2.233,3
Argélia	6,5	282,4
Egito	4,3	258,3
Marrocos	3,6	260,0
Costa do Marfim	2,9	625,0

Fonte: Bank for International Settlements/USN & WR.

Comparativamente, o que as economias africanas importam é maior (tanto no sentido qualitativo quanto em seu peso econômico) do que exportam. Isso se deve ao fato de serem os investimentos materiais e de capital dessas economias muito maiores e mais intensos que sua produção. Um fator importante, mas não o único, é o baixo nível da produção agrícola, melhor dizendo, a natureza distorcida da produção agrícola — ainda mais por ser esse setor voltado, quase exclu-

sivamente, para a exportação e não para o consumo interno. Por isso, as economias africanas têm que importar para alimentar suas populações.

Tabela 2  
Mercadorias africanas  
exportadas X as importadas<sup>3</sup>

	Em US\$ milhões	
	Exportações 1979	Importações 1979
Nigéria	18.073	12.399
Tanzânia	523	1.084
Senegal	421	756
Costa do Marfim	2.515	2.491
Quênia	1.104	1.658

Fonte: Banco Mundial.

### A crise de endividamento na África

A natureza distorcida das economias africanas, anteriormente discutida — produção orientada para a exportação, atividades terciárias, tais como, importação de alimentos e artigos de luxo, e o capital intensivo para a substituição de importações — requer significativas quantias de financiamento externo.

Para complicar, a falta de articulação das estruturas democráticas, que teria dado maior ênfase a um processo participante e responsável, levou as economias africanas à detestável expansão das atividades terciárias. Daí, a necessidade de levar em consideração variáveis tais como “corrupção”, “projeção de prestígio” e “militarismo”, como fatores que imprimem sério impacto sobre a totalidade do processo de desenvolvimento.

Aqui, o fator dramático é a variante exportações *versus* importações. Nas últimas duas décadas, com o conselho e apoio de instituições bilaterais e multilaterais do Ocidente, e devido à grande confiança nos investi-

mentos das empresas multinacionais, as economias africanas foram pressionadas a orientar a totalidade de suas atividades produtivas para a exportação, a fim de obter maiores lucros. Isso é, em parte, uma consequência das estruturas herdadas do colonialismo, mas que não explica, totalmente, a manutenção dessa tendência.

Tomando como exemplo o crescimento da agricultura na África, constataremos que a produção agrícola, em 1970, não acompanhava o crescimento da população na razão de 1,3 para 2,7.<sup>4</sup> Conseqüentemente, as economias africanas tinham que depender da ajuda e compra externas, a fim de manter, minimamente, a força de trabalho (ver tabelas 3 e 4). Em geral, esta situação foi consequência de uma consciente política de decisões por parte dos governos e das empresas multinacionais que optaram por uma maior ênfase à produção para a exportação (cacau, café, chá, açúcar e algodão). Mas até mesmo os resultados dessa tendência extrovertida não foram significativos em termos de ganhos. Calamidades naturais, ineficiência, baixos investimentos, corrupção e a resistência dos produtores também concorreram para o fracasso.

Tabela 3  
Crescimento das importações  
de alimentos na África Subsaariana (%)

Mercadorias	1961-63	1969-71
	a	a
	1969-71	1977-79
Cereais	9,0	9,5
Trigo	12,9	10,7
Arroz	4,9	12,1
Milho	8,7	5,7
Laticínios	7,2	7,2
Açúcar	2,5	5,8
Carne	1,3	13,3
Gordura animal e vegetal	11,5	13,0

Fonte: Banco Mundial/FAO Trade Yearbook.

**Tabela 4**  
**Ajuda em alimentos e importação de cereais (1975-1979)**

	1975	1976	1977	1978	1979
Ajuda em alimentos (mil ton. métricas)	957,8	752,0	868,6	1.359,2	1.201,5
Importação comercial bruta de cereais (mil ton. métricas)	2.818,3	3.050,5	4.212,6	4.747,2	4.282,6
Entrada total bruta de cereais (mil ton. métricas)	3.776,1	3.802,5	5.081,2	6.106,2	5.484,1
Porcentagem da ajuda em alimentos em relação à entrada total	25,4	19,8	17,1	22,2	21,9
Ajuda em alimentos <i>per capita</i> (quilogramas)	3,1	2,4	2,7	4,1	3,5
Entrada total bruta de cereais <i>per capita</i>	12,4	12,2	15,8	18,5	16,2

Fonte: Banco Mundial/FAO Food Aid Bulletin, 1980.

Duas tendências tornaram-se essenciais ao caráter da distorção econômica da África: ênfase à substituição de importações (que apóia-se totalmente nas importações) e crescimento do militarismo (para reprimir maiores expectativas e demandas e a resistência

do produtor à produção para a exportação) (ver tabela 5). Essas prioridades distorcidas não podem ser financiadas pelo mercado interno, daí a tendência para fazer empréstimos em fontes bilaterais e multilaterais (ver tabela 6).

**Tabela 5**  
**Gastos militares (GM), PNB e gastos do governo central (GGC) em 1980**

	Em US\$ milhões						
	GM	PNB	GGC (1979)	$\frac{GM}{PNB}$ %	$\frac{GM}{GGC}$ %	GM per capita *	PNB per capita *
Argélia	796	35.540	9.525	2,2	7,6	38	1.713
Congo	48	1.189	307	4,1	14,4	27	673
Egito	1.362	22.604	7.546	6,0	16,4	29	485
Etiópia	427	4.424	909	9,7	42,6	13	134
Gana	46	11.296	1.153	0,4	3,7	3	846
Costa do Marfim	11,6	10.025	2.969	1,2	3,6	13	1.136
Quênia	253	6.637	1.785	3,8	12,9	14	367
Mali	33	1.354	149	2,5	20,5	4	186
Marrocos	1.142	18.771	5.809	6,1	17,8	49	810
Zaire	199	6.489	1.456	3,1	12,4	6	205

\* Em unidade de dólar.

Fontes: US Arms Control & Disarmament Agency, março 1983, e World Military Expenditures and Arms Transfer, 1971-1980.

*Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 11, 1985

Tabela 6  
A dívida da África (1975-1980-1982)

	Em US\$ milhões					
	1975		1980		1982*	
	Dívida total	Dívida % dos juros	Dívida total	Dívida % dos juros	Dívida total	Dívida % dos juros
Argélia	9.591	8,7	21.537	23,9	21,0	21,0
Camarões	693	5,3	2.485	8,0	2,1	10,4
Congo	507	12,7	1.086	9,4	1,2	—
Costa do Marfim	1.475	8,8	5.572	21,6	6,0	25,0
Egito	7.254	22,5	17.385	18,9	22,0	—
Gabão	825	5,5	1.552	15,1	1,1	—
Gana	891	5,5	1.306	6,0	1,5	8,4

\* Estimativa.

Fonte: OCDE para 1975 e 1980.

Portanto, financiar o “desenvolvimento” africano significa, simplesmente, forte dependência a dois fatores: (1) intensificação da produção para a exportação (tanto do setor industrial quanto agrícola) para captar maiores ganhos em moeda estrangeira (isto é, para pagar as importações: alimentos, armas, maquinaria etc.); e (2) levantamento de pesados empréstimos para financiar o setor exportador e cobrir o balanço de pagamentos, isto é, exportações sobre importações (ver tabela 6).

No entanto, no atual contexto da economia mundial, e devido à natureza das exportações africanas, o aumento da produção para exportação não significa aumento de ganhos. Não mencionando a complicada e competitiva estrutura de preços do mercado mundial, podemos argumentar que as exportações africanas, sendo o que são — bens primários —, estão à mercê do mercado comprador. E mais, sendo as importações africanas o que são — bens perecíveis e bens de capital (alimentos, armamentos, maquinaria e financiamentos) —, a África está também à mercê do mercado vendedor. Daí o perpétuo desequilíbrio das exportações sobre as importações, cuja consequência é a inevitável “arma-

ilha da dívida”, não mencionando o aumento da miséria e marginalização dos produtores diretos.

### Objetivos e exigências do FMI

Em recente entrevista, Cheryl Payer, autora do aclamado *The Debt Trap: The IMF and the Third World*, declarou: “O objetivo do Banco Mundial e do FMI é manter os países do Terceiro Mundo abertos ao comércio e investimentos do mundo capitalista desenvolvido, garantindo o não fechamento destas economias para o sistema internacional”. Argumentou também que tanto o FMI quanto o Banco Mundial “representam uma frente unida de países credores, uma fachada multilateral que torna mais fácil a imposição de políticas que seriam mal recebidas se oriundas de uma única fonte. O FMI se faz presente durante os períodos de crises financeiras. Porém o Banco Mundial está contínua e regulamente presente, a fim de valorizar produtos, de um país, para a exportação.”<sup>5</sup>

No atual quadro de crise mundial, uma forma de manter as economias do Terceiro Mundo abertas ao sistema internacional se dá através do que chamaremos “gerencia-

mento da dívida", que parece ser o principal encargo do FMI, enquanto que o papel do Banco Mundial, em nossa opinião, é a "manutenção". Neste artigo, focalizaremos, principalmente, o papel do FMI e, embora as atividades dessas duas gigantescas instituições financeiras estejam interligadas, como foi demonstrado acima por Payer, teremos que adiar, por razões óbvias, qualquer discussão sobre o Banco Mundial.

É desnecessário dizer que merecem ser ressaltadas as estreitas relações entre o "financiamento do subdesenvolvimento" do Banco Mundial e o "gerenciamento da dívida" do FMI. Segundo Mosen A. Qureshi, vice-presidente sênior para finanças do Banco Mundial, "ao contrário de algumas instituições bilaterais de empréstimos, e da grande maioria dos bancos comerciais, o Banco Mundial leva de cinco a seis anos para repassar empréstimos. A razão não é puramente técnica: em nossa folha de balanço, temos US\$ 33,7 bilhões alocados em importantes empréstimos, mas também US\$ 36

bilhões em empréstimos já aprovados e não entregues. O não pagamento dos juros, por um país, ao Banco Mundial, comprometeria não só um novo empréstimo, mas também a entrega de empréstimos já aprovados. Esta é a essência da política de empréstimos".<sup>6</sup>

Em resumo, o acima exposto demonstra que, no momento em que as nações do Terceiro Mundo encontram dificuldades para saldar suas obrigações com o Banco Mundial ou mesmo com os bancos comerciais, o FMI se apresenta para policiar e gerenciar a situação através de suas linhas de crédito (ver tabela 7) e seus "programas de ajustamento".

A crescente atividade do FMI no "gerenciamento de dívidas" é determinada por seus incomensuráveis recursos financeiros, nada mais sendo que um colaborador da "crise de dívidas" da economia mundial. Existe, no momento, um débito global de mais de US\$ 700 bilhões, no qual a parte da África é de mais de US\$ 67 bilhões.

Tabela 7

**Linhas de crédito em vigor em 31 de março de 1983**

Em milhões de SDRs (1 SDR = US\$ 1.088)

Membro	Data do Crédito	Término	Total	Saldo Disponível
Guiné	1.º de dez. 1982	30 de nov. 1983	25,00	13,50
Quênia	21 de mar. 1983	20 de set. 1984	175,95	130,75
Libéria	29 de set. 1982	28 de set. 1984	55,00	20,00
Madagascar	9 de jul. 1982	8 de jul. 1983	51,00	20,40
Malauí	6 de ago. 1982	5 de ago. 1983	22,00	6,00
Mali	21 de mar. 1982	20 de maio 1983	30,38	5,00
Marracos	26 de abr. 1982	25 de abr. 1983	281,25	—
Senegal	24 de nov. 1982	23 de nov. 1983	47,25	41,34
Somália	15 de jul. 1982	14 de jan. 1984	60,00	26,25
Sudão	23 de fev. 1983	22 de fev. 1984	170,00	102,00
Togo	4 de mar. 1983	3 de abr. 1984	21,37	19,37
Uganda	11 de ago. 1982	10 de ago. 1983	112,50	37,50
Zimbábue	23 de mar. 1982	22 de set. 1984	300,00	240,00

*Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 11, 1985

O papel do FMI no gerenciamento e policiamento das economias em crise do Terceiro Mundo é muito bem explicado por J. de Larosière, seu atual diretor administrativo:

“Ajudar os países membros a traçar e implementar programas de ajustamento é a principal responsabilidade do Fundo. Na verdade, o Fundo é o único, entre instituições financeiras internacionais, cujos financiamentos estão condicionados à adoção de políticas corretivas por parte dos países receptores de empréstimos — políticas que são adotadas para equacionar problemas específicos e colocar a economia no rumo adequado.

“Atualmente, os programas de ajustamento apoiados pelo Fundo são as peças fundamentais do esforço feito por quase 40 países, incluindo 11 dos 20 PMD (Países Menos Desenvolvidos), receptores de empréstimos, no ataque às causas básicas de suas dificuldades econômicas e no estabelecimento de orientação, a médio prazo, que restaure a viabilidade dos pagamentos externos para conseguir a credibilidade necessária para receber novos empréstimos.

“Dada a magnitude do desequilíbrio dos financiamentos externos num contexto mundial difícil, a tarefa de ajustamento enfrentada por muitos membros acarreta enormes sacrifícios. Nessas circunstâncias, muitas vezes as condições impostas pelo Fundo são denunciadas como muito onerosas e exigentes para com os países receptores de empréstimos. Na realidade, o país que enfrenta dificuldades no balanço de pagamentos não tem outra opção a não ser ajustar-se. Se falhar e perder o controle da situação, inevitavelmente será forçado a um ajustamento: a inflação acelera e agrava o desequilíbrio interno e externo; na economia, a confiança dos credores estrangeiros desmo-

rona e o país fica sem outra opção a não ser reforçar as restrições ao comércio; e o capital transfere-se, em seu próprio detrimento, bem como no de seus parceiros comerciais.”<sup>7</sup>

Como explica o Sr. de Larosière, a característica principal da intervenção do FMI são as suas exigências. Entre os variados e complexos “programas de ajustamentos”, baseados em intenções pré-estabelecidas, podemos identificar, a seguir, os mais críticos e que têm sido amplamente empregados pelo FMI na África:

*Desvalorização* — É a mais insistente exigência do Fundo. A maioria das moedas africanas estão atreladas às moedas ocidentais, que são, normalmente, supervalorizadas em relação às moedas das economias dos centros — na maior parte das vezes devido a considerações principalmente políticas e não à racionalidade econômica. Há forte resistência contra as marcantes desvalorizações, continuamente exigidas pelo FMI. Discutiremos, na parte final deste trabalho, o significado das desvalorizações.

*Redução das importações* — Geralmente, esta é a mais difícil exigência, porque contraria o aumento da demanda, isto é, a expansão do setor exportador. Além do mais, as importações, na estrutura africana, não são determinadas exclusivamente por necessidades econômicas, mas por duas importantes opções políticas: primeiro, a desenfreada importação de artigos de luxo, inspirada pela transferência cultural e inclinação do povo; segundo, a expandida importação de artefatos militares, essenciais para a manutenção de uma máquina repressora em muitos países africanos, e que, nos últimos tempos, vem drenando uma significativa parte do PNB. Por último, a redução de importações é bastante perigosa e desestabilizadora

se direcionada para o setor de alimentos (ver tabela 8).

Na verdade, é impossível cumprir com êxito a exigência de expandir a produção para a exportação sem expandir as importações.

*Aumentar as exportações* — Esta exigência do FMI é, no mínimo, um disparate teórico, uma vez que as exportações são, geralmente, determinadas não só por políticas governa-

mentais ou por taxas de produtividade no mercado interno, mas também pela elasticidade da demanda do mercado mundial e pela competitividade entre os vários produtores.

As exportações têm sido fortemente subsidiadas pelos camponeses e trabalhadores africanos para poder competir no mercado mundial — o que resulta numa resistência silenciosa, mas firme, por parte do camponês e do trabalhador, em expandir a produção de artigos para a exportação.

Tabela 8  
Estrutura dos produtos importados em 1978

	Em %				
	Alimentos	Combustíveis	Outros Produtos Primários	Maquinaria e Equipamentos de Transporte	Outros Manufaturados
Camarões	10	7	2	39	42
Congo **	21*	1*	1*	32*	45*
Costa do Marfim	13	10	2	39	36
Gabão **	12	—	2	39	46
Gana	9*	16*	5*	26*	44*
Quênia	7	18	3	41	31
Madagascar	17	14	3	31	35
Nigéria **	14	2	2	44	38
Senegal	23	12	21	18	26
Sudão	19	1	2	36	42
Tanzânia	11	19	4	33	33
Togo	8	14	4	37	37
Zaire	17	18	—	38	27
Zâmbia	6*	16*	3*	71*	4*

\* Para outros anos além do especificado.

\*\* Exportadores de petróleo.

Fonte: Banco Mundial, 1981.

*Corte nos serviços sociais* — Esta é uma das mais absurdas e cruéis exigências do Fundo Monetário Internacional, pois não leva em consideração que a distribuição de serviços sociais já se encontra, infelizmente, cortada até a raiz devido à “crise econômica” e sua conseqüente resultante, a crise política na África.

*Corte no setor público* — É verdade que o emprego no setor público tem se expandido extensivamente na África. No entanto, isso é um reflexo da natureza dos investimentos das corporações multinacionais e da crescente centralização e burocratização do Estado, e que, na realidade, tem sido projetado e financiado do exterior (ver tabela 9).

Tabela 9  
Empregos no setor público — países selecionados

País	Ano	Emprego Formal: Porcentagem da População Ativa	Emprego Público: Porcentagem em Relação ao Emprego Formal
Gana	1972	10,1	73,9
Tanzânia	1974	6,3	66,4
Zâmbia	1976	14,2	71,5
Quênia	1977	12,4	41,7
Malawi	1976	9,6	39,2
Uganda	1970	5,9	42,2

Fonte: Arquivos do Banco Mundial.

Absurdo o quanto possa parecer, estas são algumas das mais escarnejadoras exigências do FMI, paralelas às suas linhas de crédito. Outras exigências orientam-se contra as regulamentações de controle de preços, de aumento de salários e de subsídios para os produtos agrícolas e gêneros de primeira necessidade.

Discutiremos, no final deste trabalho, o significado dessas exigências.

O “programa de ajustamentos” do FMI pode ser apreciado através da experiência da Tanzânia e de Gana, que servirão como breve ilustração.

#### *O caso da Tanzânia*

Segundo o Banco Mundial:

“Durante os últimos 15 anos, o volume das exportações da Tanzânia caiu dramaticamente. Em 1980, o total das exportações dos principais produtos do país — algodão, café, cravo da Índia, sisal, castanha de caju, tabaco e chá — que contribuem com dois terços dos lucros advindos das exportações, estavam 28% mais baixos do que em 1966 e 34% do que em 1973. Como porcentagem do PIB, os lucros oriundos da exportação caíram de 25% em 1966 para somente 11% em

1979. A queda no volume, quando combinada com condições deterioradas de comércio, produziu uma severa crise no balanço de pagamentos.

“Quais as causas desse fraco desempenho? No caso do tabaco e do algodão, as exportações baixaram devido a um aumento do consumo interno. Mas, no todo, foi consequência de um severo declínio da produção, que por sua vez foi causado pelos baixos preços oficiais pagos aos produtores, e que não acompanhavam os preços do mercado mundial, para o consumo interno. Assim, as condições de comercialização para os produtores de bens para a exportação caíram mais de um terço na última década (ou 20%, se alimentos e produtos para a exportação forem considerados em conjunto).

“A acentuada queda nos preços não foi devida a condições desfavoráveis do mercado mundial, mas às pesadas “taxas” impostas aos produtores . . .

“Como resultado, os produtores desviaram alguns produtos (café, por exemplo) para canais não oficiais de comercialização, negligenciando e até mesmo abandonando algumas plantações (café, sisal e castanha de caju) e transferindo recursos para a produção de subsistência.”<sup>18</sup>

Ainda que a explicação do Banco Mundial sobre o declínio da produção para exportação pudesse ser real, pouco fala a respeito do dramaticamente competitivo mercado mundial, com o qual o produtor tanzaniano tem que operar. Melhor dizendo, maior produção não garante, necessariamente, maiores mercados ou maiores lucros. É bastante claro que quando comparamos os ganhos advindos com a exportação com os custos das importações, não haverá muito incentivo para expandir a produção para a exportação; apesar disso, a cota das importações tanzanianas declinaram numa velocidade muito mais lenta que suas exportações (ver tabela 2).

A fim de exportar de forma acelerada, sem levar em conta o declínio dos preços do mercado internacional para seus produtos agrícolas, a Tanzânia tem que importar, intensivamente, maquinaria, fertilizantes, sementes, produtos químicos etc. Paralelamente, os preços desses produtos sobem continuamente no mercado mundial.

Em tais circunstâncias, o governo não tem outra alternativa senão elevar os "impostos" para cobrir os gastos com as importações e pagar preços baixos pelos produtos agrícolas, a fim de enfrentar os desafios da competitividade do mercado mundial. O resultado, entre outros fatores igualmente sombrios, é a resistência do produtor em expandir a produção para a exportação.

A exposição do Banco Mundial acima apresentada, não é, portanto, nem completa nem real. Diante desse quadro, a Tanzânia tem vivido uma séria situação financeira que teve início com a "crise do petróleo" de 1973, e, conseqüentemente, tem se engajado em prolongadas e infundáveis negociações visando um auxílio financeiro do FMI.

Em 1980, a Tanzânia pediu cerca de US\$ 1 bilhão ao FMI. Esta quantia não seria suficiente para sanar os profundos problemas econômicos e financeiros do país, mas seria uma substancial contribuição em direção à

"recuperação", evitando atraso no pagamento de seus US\$ 7 bilhões de empréstimos mais importantes.

No entanto, o Banco Mundial, em relatório, afirmava que, para desenvolver melhorias duradouras, a Tanzânia necessitaria de centenas de milhões de dólares, no mínimo um extra de US\$ 210 milhões por ano para gastos com a agricultura, US\$ 235 milhões para implementar as lavouras para exportação e US\$ 150 milhões para melhorias dos meios de transporte.<sup>9</sup>

A resposta do FMI ao pedido de recursos pela Tanzânia foi enquadrada num pacote padronizado. À Tanzânia foi exigido que desvalorizasse sua moeda em 70%, restringisse os gastos do governo com os serviços sociais, baixasse regulamentação sobre controle de preços, reduzisse as importações e acabasse com os subsídios do milho, principal produto alimentar do país.<sup>10</sup>

Os dirigentes tanzanianos relutam em aceitar essas condições, que consideram, a longo prazo, muito drásticas e prejudiciais à economia, daí a demora das negociações. O ponto de vista tanzaniano é que "enquanto as desvalorizações tornariam suas exportações muito atraentes, as importações de máquinas e peças custariam mais caro".<sup>11</sup>

Além disso, os governantes tanzanianos não estão inclinados em aceitar os pedidos de cortes nos serviços sociais, tais como saúde e educação, pois em comparação com seus vizinhos a Tanzânia tem um alto índice de realizações sociais: 40% a mais de médicos e enfermeiras *per capita*, cinco anos a mais de expectativa de vida, uma das mais altas taxas de alfabetização do continente e um padrão de vida mínimo para toda a população.

Os líderes tanzanianos não estão desejosos em reverter essas realizações nem em concordar até mesmo com uma insignificante desvalorização de sua moeda (embora uma desvalorização de 15% já tenha sido efetua-

da) que possa aumentar as dificuldades de saldo da balança comercial do país.

### *O caso de Gana*

Segundo o Banco Mundial, "a história é a mesma em Gana", se comparada com a situação tanzaniana:

"... nos últimos 15 anos, um dramático e contínuo declínio na produção de cacau... de um máximo de 566 mil toneladas métricas em 1965, para 249 mil toneladas em 1979. A participação de Gana na produção mundial caiu de um terço, nos anos 50 e 60, para um sexto em 1979; de 1.º produtor mundial de cacau, Gana passou para 3.º, atrás da Costa do Marfim e do Brasil.

"A principal razão desse desastroso declínio são as pesadas taxas impostas pelo governo aos produtores, o que levou estes a negligenciarem suas plantações e transferirem-se para outros cultivos, principalmente o de subsistência, contrabandeados o cacau para mercados exteriores mais rendosos — talvez 15% da produção de cacau seguiu essa trajetória."<sup>12</sup>

Mas essa análise do Banco Mundial é, em muitos aspectos, incorreta e míope, pois os problemas econômicos de Gana também devem ser estudados dentro do contexto altamente competitivo do mercado mundial. Além disso, Gana, ao contrário da Tanzânia, tem tido grande instabilidade política, desde a queda de Kwame N'Krumah, em 1966, o que tem contribuído pesadamente para o exorbitante papel da corrupção na economia.

Em dezembro de 1981, o governo militar do tenente Jerry Rawlings tomou o poder e prometeu fazer "nada menos que uma revolução" para salvar o país do caos econômico.<sup>13</sup>

Dezenove meses após o golpe militar, Gana ainda não viu nada parecido com uma revolução que transformasse sua altamente corrompida estrutura econômica. As reformas propostas pelo governo revolucionário esbarraram numa obstinada resistência por parte das classes proprietárias tradicionais, das empresas multinacionais e dos governos ocidentais.<sup>14</sup>

Em janeiro de 1982, a Nigéria, o rico vizinho de Gana, interpretou a revolução de Rawlings como uma ameaça à sua própria revolução — pró-Occidente e pró-"estabilidade" das empresas multinacionais —, e desencadeou a expulsão de mais de um milhão de trabalhadores migrantes ganenses refugiados em seu território.<sup>15</sup> Pode-se argumentar que esse súbito caudal humano, mais que qualquer outra coisa, evidenciou a necessidade do governo de Rawlings de empreender reformas drásticas na economia.

Em 1983, Kwesi Botchway, ministro das Finanças de Gana e um dos muitos radicais reunidos no eclético gabinete de Rawlings, viajou para Washington para o que veio a ser inconclusivas negociações com o FMI. A "revolução" de Rawlings não se concretizou, e as esperanças que apareceram fugazmente entre os setores mais severamente afetados da sociedade foram desviadas por sua própria fraqueza e primarismo, devido às conspirações de seus inimigos internos e externos.

São estes os problemas econômicos de Gana: 116% de inflação ao ano, declínio da taxa de produção de bens essenciais (72% no caso do arroz, 48% no do milho, 81% no das aves domésticas), uma incontrolável corrupção e uma capacidade industrial que mergulhou a um nível tão baixo quanto 10%. Essa situação atingiu os revolucionários e os fez retroceder em favor da posição do FMI.<sup>16</sup>

Finalmente, em maio desse mesmo ano, Gana atuou de forma a satisfazer o FMI, a fim de retomar as negociações acerca de um pacote de apenas US\$ 300 milhões de ajuda

financeira. Embora jamais tenha sido mencionado, sabe-se que Gana aceitou as exigências do FMI em relação à desvalorização da moeda, controle de preços, restrições às importações etc.

Um recente relatório afirma que as concessões de Gana ao FMI e particularmente a desvalorização de sua moeda têm por objetivo reduzir as importações de artigos estrangeiros e estimular a produção local. Embora não seja demonstrado como a desvalorização contribuirá para isso, o relatório continua:

"... Espera-se que a medida traga um aumento da produção interna, que passe da atual utilização de 20% da capacidade instalada para, no mínimo, 50%. Incentivos de 70% a 90% estão sendo oferecidos a possuidores de moedas estrangeiras para encorajar depósitos nos bancos locais.

"Paralelamente, as importações foram divididas em diversas categorias, de acordo com o grau de necessidade, e rígidos impostos sobre importações estão sendo aplicados, acompanhando os graus acima mencionados.

"Da noite para o dia, os preços de artigos de luxo e serviços — quando existentes — tiveram um aumento de 900%. Um exemplo é o preço das passagens aéreas: uma viagem de ida e volta para Londres subiu de 6.600 para 41.000 sedis. O preço dos artigos de primeira necessidade, como alimentos e combustível, também tiveram aumento marcante, incitando descontentamento, principalmente nas áreas urbanas, numa época em que o reerguimento de Gana requer uma unidade sem precedente."<sup>17</sup>

É duvidoso que Gana consiga alcançar um estado de "recuperação" econômica sob as condições do FMI, visto que está em execução a redução de importações essenciais, a queda do valor de seus produtos e o castigo

imposto aos trabalhadores e camponeses pelos preços exorbitantes dos já escassos alimentos e outras necessidades básicas, tudo isso sob a fachada de um "programa de ajustamento".

### **Implicações das exigências do FMI: algumas conclusões**

Através do exposto neste artigo, podemos chegar a algumas conclusões acerca do significado e do conjunto das implicações que envolvem as condições impostas pelo FMI, as quais, disfarçadas sob a fachada de ajuda financeira, contribuem para o crescimento do endividamento das economias africanas em crise. Mas precisamos ir além das principais condições do FMI e examinar as implicações que advêm da afirmativa do Fundo que aponta a expansão do setor exportador como o caminho para maiores ganhos e conseqüente recuperação econômica. É em apoio a essa premissa que decorrem inúmeras imposições, e não a desejada ajuda financeira. Anteriormente, apresentamos suposições generalizadas sobre os objetivos das propostas do Fundo, mas é importante analisar melhor algumas especificidades das condições que acompanham a ajuda financeira do FMI.

*Desvalorização* — O fato de as moedas africanas estarem atreladas ao valor das moedas dos países centrais prova que as economias desenvolvidas determinam, em última instância, seu valor global. Um período de recessão, tal como o Ocidente atravessa atualmente, terá com certeza um impacto desastroso sobre o valor de troca das moedas africanas. Mas desvalorizar as moedas inconscientemente, como exige o FMI, sem levar em consideração as condições políticas internas de um país, o progressivo declínio do poder aquisitivo da economia e o igualmente inten-

so declínio das exportações, é uma medida significativamente ineficaz, política e economicamente, só contribuindo para frustrar o "processo de ajustamento".

Em primeiro lugar, a desvalorização fere o mercado interno, pois os produtores, em número crescente, recusam-se a se engajar nesta interação devido ao barateamento de seus produtos. O resultado é um aumento exorbitante nos preços internos de produtos essenciais ou uma elevada escassez, devido à estocagem, contrabando e outros mecanismos utilizáveis em condições de mercado deprimido. Em geral, tal situação conduz a uma instabilidade política ou à resistência dos produtores ao mercado. Daí, o produtor retorna à produção de subsistência ou simplesmente abandona sua lavoura (isso nos leva a pensar se a fome que vem atingindo a África, nessa última década, não seria uma das conseqüências do processo acima descrito).

E, por último, a desvalorização torna, de imediato, os produtos de exportação de um país ligeiramente atraentes no mercado internacional, mas por estar a expansão da produção fora de cogitações, como mostrado acima, têm muito pouco impacto em sua totalidade. Mas o custo das importações, ao contrário, eleva-se bastante (podemos também perguntar por que o governo se envolve na simples prática de emitir moeda). Daí, o vício da balança comercial e, conseqüentemente, o endividamento — que torna o FMI permanentemente presente, contribuindo para a crise, enquanto assegura que o pouco que o país consiga no mercado vá para o pagamento dos juros dos sempre crescentes empréstimos.

*Exportações X Importações* — A ligação dependente entre o desenvolvimento industrial do Terceiro Mundo e a produção agrícola implica que para manter a demanda do mercado, tanto a indústria quanto a agricultura

têm que ser racionalizadas e valorizadas. Porém, há muito pouca maturidade interna nesse processo, em que ambos os setores dependem de tecnologia e investimentos externos.

Argumentar, então, que o setor exportador deve expandir-se enquanto que o importador deve retrair-se é, como afirmamos antes, absurdo (estamos plenamente conscientes de que há áreas de importação que realmente permanecem reduzidas, como os artigos de luxo etc., mas até ousaríamos dizer que armamentos podem ser considerados artigos de luxo).

A expansão da produção do setor exportador da economia incontestavelmente trará expansão da importação de tecnologia, maquinaria, fertilizantes, produtos químicos etc. Uma das razões por que Gana e Tanzânia podem funcionar com 10% e 30% de sua capacidade de produção é a sua falta de habilidade, ao menos na maior parte, em conseguir aumentar importações essenciais para alimentar seu setor produtivo.

Se honestamente seguidas, as propostas do FMI em reduzir as importações e expandir as exportações são simplesmente um meio de não tratar o ponto crucial do problema enfrentado pelas dependentes economias africanas. Como exemplo, podemos apreciar o caso de Gana, onde a colheita de cacau, de 1982, nunca chegou aos portos de escoamento por falta de transporte. Por outro lado, para assegurar a chegada da safra aos mercados, o Estado tem que ser capaz de expandir, rapidamente, sua capacidade para importar meios de transporte e peças de reposição.

Portanto, no lugar dessa perspectiva econômica míope, precisamos procurar as raízes das causas da presente "crise de desenvolvimento" da África. Sugeriremos que parte da resposta possa ser encontrada no quadro da economia mundial, no qual estruturas estatais mais fortes conseguem proteger a mar-

gem de competitividade de seus produtores — ao falar-se em protecionismo e subsídios, deve-se observar o mercado norte-americano e ver o papel do Estado em sua capacidade protecionista.

A outra parte é política e social, isto é, a natureza econômica e política do Estado africano é dependente, o que contraria a própria articulação da democracia política, que é, em última instância, um instrumento

essencial para o desenvolvimento das forças sociais e econômicas.

A articulação de um genuíno sistema político nacional, liberado dos elos de dependência também na superestrutura, é a única garantia para o desenvolvimento de um mercado interno que, em relação à competitividade do mercado mundial, seja capaz de assegurar um nível razoável de acumulação interna de capital. □

## NOTAS

1. Samir Amin, *Unequal Development* (Nova Iorque: Monthly Review Press), p. 288.
2. Para uma excelente análise do papel do FMI e do Banco Mundial na economia mundial, ver o trabalho de Cheryl Payer, *The Debt Trap: The IMF and the Third World* (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1975); e *The World Bank: A Critical Analysis* (Nova Iorque: Monthly Review Press, 1982).
3. Esses números, no entanto, não contam toda a história. O que os países africanos importam não é pesado em igual quantidade (ou custos) que suas exportações. Melhor dizendo, pagam mais por suas importações do que recebem por suas exportações. Além disso, esses números não indicam a relativa extensão dos investimentos (geralmente empréstimos) do setor exportador, o que é uma forma de explicar o alto endividamento de países ricos em petróleo, como a Nigéria.
4. Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C.: 1981), p. 45.
5. Ver *Africa News* (30 de maio de 1983).
6. Ver "Third World's Debt Burden", *The New York Times* (Nova Iorque: 19 de julho de 1983), p. 28.
7. Ver *Africa News*, edição citada, p. 7.
8. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 26.
9. *The Economist* (11 de junho de 1983), p. 87.
10. *Africa News* (30 de maio de 1983), p. 7-8.
11. *Ibid.*
12. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 26.
13. Para pesquisa sobre mudanças e as relações de Gana com o FMI, ver Kassahun Checole, in: *The Ghana coup and the IMF* (Multinational Monitor, fevereiro de 1982).
14. Para uma apresentação desses problemas, ver o artigo de Victoria Brittain, "Rawlings: Pressure within and without", *The Guardian* (Londres: 17 de junho de 1983).
15. Ver artigos em *West Africa*, começando com o artigo de Nu Bentsi-Enchill, "Nigeria's deadline for immigrants" (31 de janeiro de 1983), p. 245.
16. Ver Jonathan C. Randall, "Poverty Prods Ghana to Shift West, in favor of Key Pact with FMI", *Washington Post* (29 de março de 1983).
17. *Africa News*, *ibid.*, p. 6.

## INDUSTRIALIZAÇÃO, ZONAS FRANCAS DE COMÉRCIO E A TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA NA ÁFRICA: ALGUMAS NOTAS INTRODUTÓRIAS

P. Anyang'Nyong'o\*

Tradução: Maria Helena Barbosa

Após completar a primeira fase de industrialização, com a substituição de importações, que normalmente envolve a produção de artigos de consumo não-duráveis para o mercado interno, a segunda fase — geralmente mais difícil de ser atingida, em muitos países em desenvolvimento — envolve a produção de artigos duráveis e também a tentativa de produzir artigos de consumo e bens intermediários para exportação. Além da exiguidade do mercado interno, obstáculo para uma maior expansão industrial, a qual propicia as bases da produção orientada para a exportação, a pesada carga da importação de capital e de tecnologia torna o propósito de exportação difícil de ser realizado.

Na realidade, a substituição de importações raramente proporciona oportunidades para que a economia interna desenvolva-se o suficiente para não mais depender da importação de capital e tecnologia. Discussões acerca de uma racionalização do processo de substituição de importações já comprovaram tal fato, especialmente no que se refere à *transferência de tecnologia*. A substituição de importações somente conduz a uma maior dependência tecnológica e a maiores distâncias tecnológicas entre as economias do centro e as da periferia. Uma via alternativa, as zonas francas de comércio (ZFC), é geralmente apontada quando o processo de substituição de importações parece falhar. Sob os auspícios da UNIDO, e instituições por ela apoiadas, como a Associação Mundial de Zonas Francas Industriais, as zonas francas de comércio estão, atualmente, se espalhando do sudeste asiático à África. A argumentação levantada sobre as ZFC é, mais ou menos, a mesma usada para a substituição de importações, com a diferença de que os soberanos Estados africanos têm que conceder sua soberania às ZFC.

Nesse artigo, examinaremos a evolução das ZFC no sudeste asiático, para determinar em que regiões já foram indicadas como so-

\* Doutor em Ciência Política. Professor do Centro de Estudos de África e Ásia do Colégio do México.

luções adequadas à promoção da industrialização voltada para a exportação e transferência de tecnologia, em economias em desenvolvimento. O artigo examinará também as razões geralmente apontadas para o estabelecimento de ZFC na África. À luz da experiência asiática, serão esses argumentos ainda válidos?

## Introdução

A principal crítica feita pelo Banco Mundial em relação ao processo de industrialização na África, desde as independências, é que quase todos os países foram não-iniciadores. A industrialização pela substituição de importações, adotada pela maioria dos países africanos como método, caracterizou-se como mau implementada<sup>1</sup>. Estas indústrias, artificialmente protegidas, não puderam produzir nem para o mercado interno nem para a exportação. No entanto, os países africanos têm que produzir, eficientemente, bens manufaturados para a exportação, a fim de conseguir divisas estrangeiras para financiar seus diversos projetos de desenvolvimento. O relatório do Banco Mundial finaliza clamando por uma industrialização orientada para a exportação, na qual nem as ZFC nem o Estado terão funções importantes. A estratégia é ter por base a crescente exportação, tanto do setor agrícola, quanto do industrial, como o próprio relatório afirma:

“Uma estratégia focada na agricultura e nas exportações é conseqüentemente aberta, sendo um necessário início para ajudar a gerar recursos que a África necessita, para consolidar suas forças políticas e administrativas, para educar e melhorar a saúde de suas populações, e descobrir o que funcionará ou não. Ressaltará a criatividade humana, atualmente negligenciada, e colocará a descoberto recursos físicos ainda não pensados. E abrirá o caminho

para um futuro cujo contorno ainda não pode ser previsto.”<sup>2</sup>

Realmente, de acordo com os autores do relatório, *esta é a realidade* quanto ao futuro da África.

Observando que os preços do mercado internacional para a exportação de produtos primários africanos mantiveram-se constantes, não baixando desde 1970, tem sido dada maior ênfase às oportunidades oferecidas pelo desenvolvimento da exportação de bens manufaturados do que a continuar dependendo de artigos primários.

“A não ser que o Quênia inicie a fase seguinte de industrialização, orientada para a produção de bens intermediários e peças de reposição, esse país experimentará, em seu desenvolvimento futuro, as mesmas dificuldades econômicas estruturais dos países que produzem exclusivamente bens de consumo.”<sup>3</sup>

No entanto, embora Ndegawa, autor da afirmação acima, esteja referindo-se à industrialização orientada para a exportação, ao contrário dos adeptos das ZFC, ele aponta a produção de *bens intermediários e peças de reposição*, como constituintes do estágio seguinte da industrialização no Quênia. Além disso, existem diferenças de enfoques, entre os países africanos, quanto ao sentido da industrialização voltada para a exportação.

Há, no entanto, uma concordância, por parte dos governos africanos, de que o “capítulo seguinte” no processo de industrialização orientada para a exportação, na África, levou à procura de várias estratégias para estabelecer indústrias de crescimento rápido, voltadas para a exportação. Uma dessas estratégias, atualmente muito discutida no Quênia, é a idéia das zonas francas de comércio. “Bem controladas, tais zonas podem fazer com que o Quênia ganhe as tão necessárias divisas estrangeiras”, argumenta Peter Habenga Okondo, autopromovido comer-

ciante autônomo do Quênia<sup>4</sup>, que continua: "Se uma área escolhida, como a ilha Lamu, for separada para sediar companhias estrangeiras que aí instalassem indústrias para produzir para a exportação, é provável que muitos fabricantes usassem as facilidades, provendo o Quênia com, no mínimo, três benefícios: a) emprego de mão-de-obra; b) especialização da mão-de-obra; c) ganhos de divisas estrangeiras com a exportação de manufaturados".

Mas, tem sido observado que as indústrias estabelecidas em zonas francas de economias ainda atrasadas, como as da África, proporcionam a criação de poucos empregos, não atraindo, também, efetivas relações de troca com a economia interna. Na verdade, as ZFC funcionam somente como enclaves autônomos de empresas multinacionais isoladas.

Esta não é a primeira vez que a idéia de ZFC é pensada na África. Em 1974, o Quênia, juntamente com o Egito, Gâmbia, Costa do Marfim, Senegal, Libéria e Sudão, pediu à UNIDO para desenvolver projetos para a criação de ZFC. Com a atual mania de "orientação para a exportação", e com as crescentes possibilidades de que governos africanos estejam saindo da produção estatal para as iniciativas das empresas privadas, segundo as ordens do Banco Mundial, é necessário examinar cuidadosamente a idéia de ZFC como uma alternativa viável para promover a exportação e, também, como uma alternativa para a industrialização.<sup>5</sup>

### Zonas francas de comércio e portos livres

A zona franca de comércio é um fenômeno relativamente novo na história da industrialização. No entanto, as áreas francas de trocas (AFT) existiram, por muito tempo, como território livre de taxas alfandegárias, onde artigos importados eram estocados, parcialmente industrializados e exportados, sem a interferência das autoridades alfande-

gárias, quando na travessia do território. Tais portos e áreas, como Jimmy Verjee ressalta, existiram, para trocas mercantis, muito antes do atual século. Mas, eram tipos qualitativamente diferentes de unidades econômicas, quando comparadas com as ZFC, como as conhecemos hoje. Nenhuma das vantagens advindas das últimas pode-se imaginar que existiam com as primeiras, nem a longa história das AFT justificam as possibilidades de sucesso das ZFC.

A partir de 1960, apareceu um novo conceito sobre a idéia de livre comércio, aspecto importante da dominação das empresas multinacionais, principalmente sobre as economias do Terceiro Mundo. As empresas multinacionais, que perderam ou estão perdendo a rentabilidade em seus "centros de origem", nos países do Primeiro Mundo (Europa, Estados Unidos, Japão), estão à procura de paraísos para investimentos, no Terceiro Mundo, onde possam ter vantagens provenientes da mão-de-obra barata e regimes autoritários.

Ao contrário dos convencionais portos livres<sup>7</sup>, esse novo tipo de zona franca é manufatureiro, onde os investidores estrangeiros são convidados a operar suas fábricas para produzir bens para a exportação, como observa um documento da UNIDO:

"Enquanto as zonas francas de comércio estão funcionando principalmente como depósitos para distribuição e reexportação, a principal atividade das zonas industriais está direcionada para as funções industriais manufatureiras".<sup>8</sup>

As facilidades de isenção de tarifas alfandegárias das zonas francas tradicionais não só são mantidas, mas *novos incentivos* são adicionados para atrair investidores estrangeiros. Assim, acrescenta o documento da UNIDO, "empresários são convidados para desenvolver atividades manufatureiras nas

delimitadas zonas francas, livres de impostos, da seguinte forma: terras, edificações fabris, energia, água e outros elementos para infraestrutura”<sup>9</sup>.

Como a mão-de-obra é o fator básico para o sucesso de tais indústrias, os baixos salários e a passividade do operariado também devem ser assegurados. Os investidores podem importar livremente matéria-primas e bens de capital, produzir e exportar sem nenhum ônus em relação a impostos, direitos, remessa de lucros ou, se necessário, descapitalização.

### Vantagens e desvantagens das zonas francas de comércio

Em relação ao governo local, estas condições estão asseguradas, desde que as ZFC assumam os seguintes compromissos: a) promover as exportações para angariar divisas estrangeiras; b) criar oportunidades de novos empregos para a mão-de-obra local, daí resolvendo parcialmente o problema do desemprego; c) acelerar as oportunidades de transferência de tecnologia para a economia local.

Pela experiência dos países asiáticos e latino-americanos, duvida-se que as ZFC atinjam, realmente, seus objetivos. Na realidade, as ZFC, nesses países, permanecem como “enclaves” das empresas estrangeiras. As mazelas econômicas que atacavam esses países, antes da implantação das ZFC, permanecem. Estas mazelas são as seguintes: a) crescentes déficits nos pagamentos da dívida externa; b) crescente desemprego, principalmente devido à migração de populações carentes para os centros urbanos; c) aprofundamento do *gap* tecnológico.

A criação de ZFC, recomendada para após a implantação da industrialização, através da substituição de importações, falhou ou estagnou. Depois de completar a primeira fase do processo, isto é, a produção local de artigos de consumo para o mercado interno,

a segunda fase é geralmente mais difícil, pois envolve tanto a produção de bens duráveis para o consumo local como uma tentativa de produzir para a exportação bens de consumo e bens intermediários. A exiguidade do mercado interno restringe a ulterior expansão da substituição de importações em escala econômica. Daí, tenta-se debater a industrialização orientada para a exportação. É uma vez que a economia local ainda não tem capacidade para produzir para a exportação, este desafio é adiado, introduzindo-se a ZFC. Em outras palavras, renuncia-se à possibilidade de autodesenvolvimento em favor de maior dependência.

### As iniciativas asiáticas

Depois do estabelecimento do Porto Livre Internacional de Shannon, na Irlanda, em 1958, países asiáticos, uns após outros, tentaram seguir a experiência irlandesa, principalmente através da ajuda da UNIDO. A zona industrial exportadora de Kaohsiung, em Taiwan, na realidade, precedera o modelo de Shannon, tendo se instalado em 1956, mas não alcançara renome internacional senão após a revisão da Lei de Incentivos para Investimentos, de 1963.<sup>10</sup>

A ZFC de Kaohsiung serviu de modelo para outros países do Terceiro Mundo, interessados no estabelecimento de similares. A Coreia do Sul, o Vietnã do Sul, as Filipinas e Malásia logo enviaram “missões de estudo”, com o auxílio da UNIDO e da AID, para observar a experiência. Até mesmo visitantes vindos da Costa do Marfim, Libéria e Mauritània foram “chegar” Kaohsiung. Por volta de 1975, havia, no mínimo, 15 ZFC no sudeste e leste asiático. A UNIDO comentou: “Mais e mais países, principalmente países em desenvolvimento, estão interessados em criar zonas francas industriais. A presença de tais projetos foi anunciada por mais de trinta países em desenvolvimento, muitos também

desejosos de obter os serviços de assistência técnica da UNIDO".<sup>11</sup>

Desde então, instituições patrocinadas pela UNIDO, como a Associação Mundial das Zonas Francas Industriais, criada em junho de 1976, vêm promovendo, com todo vigor, a idéia de ZFC nos mais "adequados" países do Terceiro Mundo. Antes de aceitar a idéia de ZFC, é necessário observar, com muito cuidado, a experiência asiática para avaliar sua viabilidade como uma solução para os problemas da industrialização na África. Também é necessário colocar as seguintes questões: a) as ZFC trazem as vantagens para as quais são criadas? b) existem outros meios mais viáveis para produzir os mesmos resultados? c) quais são as verdadeiras vantagens trazidas com a implantação das ZFC, em oposição a outros meios? d) que linhas de produção industrial foram mais usadas nas ZFC estabelecidas na Ásia? e) serão estas as mesmas linhas de produção industrial que as empresas multinacionais, enclaves autônomos do contexto em que se instalam, trarão para as ZFC na África? f) caso afirmativo, até que pontos nos encontraremos sacrificados pelo mercado internacional, em consequência de nossa tardia entrada no mercado exportador das ZFC? Uma vez implantada por um país africano, seguido por outros, até que ponto, as ZCF iriam contra os propósitos do *Plano de Ação de Lagos*, que recomenda a industrialização através do "autodesenvolvimento coletivo" dos países africanos?

### A experiência de Taiwan

A idéia de criar uma zona industrial exportadora em Taiwan foi sugerida, pela primeira vez, em 1958, pelo professor norte-americano, Paul F. Keim, da Universidade Estadual da Califórnia, convidado para prestar assistência na concorrência para o projeto de expansão do porto de Kaohsiung<sup>12</sup>. Dr.

Keim recomendou a criação de uma zona de comércio internacional na área do porto, usando uma península construída pelo aterro originário da drenagem do porto. Subseqüentemente, outras duas áreas semelhantes surgiram em Nantze e Taichung.

Os motivos apresentados para a criação da zona industrial exportadora de Kaohsiung (ZIEK) eram os seguintes: a) atrair investimentos; b) expandir o comércio; c) criar novos empregos; d) novas tecnologias. Quinze anos depois, a *AMPO - The Japan-Asia Quarterly Review*<sup>13</sup>, demonstrou que as zonas industriais exportadoras de Taiwan haviam expandido substancialmente seu comércio externo, atraído maiores investimentos e criado novas oportunidades de emprego. "A transferência de tecnologia", argumenta a revista, "é indiscutível pela evidência apresentada". Deve-se ponderar que a maioria das companhias japonesas e norte-americanas que investiram nessas zonas tinha liberdade para empregar seus próprios nativos em todos os cargos principais; além disso, por não haver controle sobre a importação de capital, nas ZIEK as fábricas eram, simplesmente, transferidas do Japão e dos Estados Unidos para o paraíso taiwanês. Muito pouca tecnologia pode ser transferida em tais circunstâncias.<sup>14</sup>

A mesma revista continua: "Os ganhos em investimentos, comércio e empregos são dependentes da saúde econômica dos mercados exportadores e da vontade do investidor estrangeiro. Como o investidor estrangeiro foi para Taiwan à procura de mão-de-obra barata, ele pode se transferir para a Indonésia ou Malásia, caso zonas industriais mais baratas sejam abertas nesses países. Em caso de recessão nos Estados Unidos ou no Japão, o emprego diminui em Taiwan. Os empregos, nas três zonas, caíram em cerca de 13.000, em 1975".<sup>15</sup>

Quando observam-se os tipos de indústrias que foram implantadas nas zonas indus-

trias exportadoras de Taiwan, verifica-se a predominância das indústrias eletrônicas, que incluem televisões, rádios e a produção de fitas cassetes. De 1965 a 1974, a produção de televisões cresceu anualmente 105% e a de fitas, 295%. As exportações de aparelhos de televisão foi de zero, em 1967, para US\$ 388 milhões, em 1974. Na realidade, a indústria norte-americana de aparelhos de televisão fechou fábricas, como em Detroit, e transferiu-se, em massa, para Taiwan. Como o desemprego está se transformando num grande problema nos Estados Unidos e o operariado no Japão mostra-se bastante inquieto, essas indústrias poderão ser forçadas a retornar às suas bases domésticas. Quem sabe?

Além disso, a produção de artigos eletrônicos vem declinando, mesmo em Taiwan, o que levou à dispensa de trabalhadores nas indústrias das zonas francas exportadoras. A virada para a produção de tecnologias mais avançadas, como circuitos integrados, programação, partes de computadores, calculadoras e relógios digitais, significa também a presença de indústrias com maior capital intensivo nas zonas francas industriais. Isso atinge sobretudo o mercado de trabalho, impedindo qualquer possibilidade de transferência de tecnologia e aumentando ainda mais a dominação e o controle das empresas multinacionais investidoras.

### A experiência sul-coreana<sup>17</sup>

A zona franca de exportação de Masan (ZFEM), na Coreia do Sul, é um exemplo típico de zona franca de comércio ou zona franca de exportação que, depois de privilegiar, por mais de uma década, as empresas estrangeiras, permanece, até hoje, "um Estado dentro do Estado". Exportando 100% de seus produtos como *Made in South Korea*, na realidade a ZFEM poderia operar em qualquer parte do mundo que reproduzisse

as ótimas condições da Coreia do Sul. As empresas japonesas dominam, em esmagadora proporção, tanto em número quanto em investimento, seguidas de *joint-ventures* norte-americanas e sul-coreanas. No geral, aparelhos eletrônicos, artefatos de metal e maquinaria consomem 80% dos investimentos.

Eram quatro os propósitos que permearam o estabelecimento, em 1970, da ZFEM: promover a exportação, aumentar o nível de emprego, elevar o nível tecnológico e desenvolver a economia nacional. Até que ponto essas metas foram, realmente, atingidas?

As exportações aumentaram substancialmente antes da crise do petróleo e mais ou menos estagnaram a partir de 1975, devido, em parte, à competição, no mercado mundial, de indústrias similares em Taiwan, especialmente no que se refere a artigos eletrônicos. A outra razão seria a recessão mundial, que tornou, por exemplo, cada vez mais difícil a expansão das importações do Terceiro Mundo. A última razão é, evidentemente, o crescente protecionismo: até mesmo os Estados Unidos e o Japão são pressionados por seus trabalhadores e empresários para "tornar-se protecionista".<sup>18</sup>

Quanto ao nível de emprego, a força de trabalho aumentou de 36.800, em 1970, para 147.332, em 1975. A partir de então, os números não mudaram devido à limitada expansão da indústria e maior emprego de tecnologia em alguns novos setores. No entanto, mais significativo é que, embora a industrialização tenha prosseguido, o padrão básico de vida dos operários empregados na ZFEM, na realidade, baixou. Por quê? Os trabalhadores recebem salários muito baixos, enquanto deles se espera que vivam, "principalmente, de bens e serviços", que são muito caros e sujeitos às oscilações inflacionárias.

Qual o sucesso da ZFEM na área de transferência de tecnologia? Em vez de introduzir tecnologias avançadas, a maior parte dos investidores é, na realidade, oriunda de indús-

trias em declínio, à procura de mão-de-obra barata, tendo trazido equipamentos obsoletos. O processo de produção é geralmente simples, não requerendo na maioria das funções muita especialização. Portanto, a questão de transferência de especialização sequer surgiu.

Por último, fica em causa a questão do desenvolvimento da economia nacional. Um modelo econômico de crescente dependência do mercado estrangeiro, tanto para investimentos quanto para exportação, está se delineando, progressivamente, numa direção que muito se afasta de qualquer equilíbrio da economia nacional, como bem observa Takeo. A migração rural para as zonas urbanas não tem sido quantificada, uma vez que o desenvolvimento é, agora, projetado sobre a produção para a exportação, e o mercado de trabalho, determinado pela prosperidade dessa aparente industrialização. Há também um espaço no qual a ZFEM oferece um paraíso, de onde os investidores estrangeiros distorcem a economia nacional — exatamente, a propriedade imobiliária — investindo através de “testas de ferro” e empregando os ganhos aí obtidos para financiar algumas de suas outras operações, como, por exemplo, o pagamento de salários.

### O reaparecimento da idéia das ZFC na África

A última década presenciou uma deterioração nas condições das economias africanas. Países que dependem da exportação de bens primários, especialmente produtos agrícolas, experimentaram condições adversas em termos de troca. Os países exportadores de petróleo, como a Nigéria e o Gabão, tiveram uma boa atuação, porém, não completa: o aumento dos preços dos manufaturados importados e dos bens de capital exauriram os lucros obtidos com o petróleo. Para piorar a situação, a maciça importação de alimentos,

durante a última década, complicou ainda mais os problemas econômicos. Tudo isso refletiu-se nos crescentes déficits do balanço de pagamentos, em toda a África.

Segundo o Banco Mundial, “a principal causa do aumento dos déficits em conta corrente e escassez de divisas estrangeiras nos anos 70 não foram as condições de troca, mas o lento crescimento das exportações: dos 29 países cujos dados são conhecidos, 24 apresentaram uma taxa mais baixa no crescimento das exportações nos anos 70 do que na década anterior, e 19 apresentaram taxas negativas, o que ocorreu com somente um, durante os anos 60”.<sup>19</sup>

Para que a África saia dessa situação deve começar a exportar bens manufaturados e não depender, unicamente, de produtos primários, uma vez que o mercado mundial para os últimos cresce mais vagarosamente do que para os primeiros<sup>20</sup>. A forma para entrar no mercado exportador de bens manufaturados implica, necessariamente:

#### *Melhores políticas para as taxas de comércio e câmbio.*

“A política de taxas de comércio e câmbio abrange políticas sobre a taxa de câmbio oficial, direitos sobre importações, taxas de exportação e subsídios, preços de alimentos, restrições quantitativas às importações, controle das divisas”.<sup>21</sup>

Assim, os países africanos foram pressionados para *desvalorizar* suas moedas, a fim de tornar suas exportações “competitivas no mercado internacional”<sup>22</sup>. Na maioria dos casos, as restrições às importações foram reforçadas para frear o dispêndio das escassas divisas estrangeiras em bens não-essenciais. Embora as empresas multinacionais ainda continuem protegidas por tarifas e pelas rígidas leis de alocação de divisas estrangeiras, há crescente pressão para liberalizar e permi-

tir importações para competir com seus produtos. Tendo sido privilegiadas no passado, as empresas multinacionais não podem enfrentar tal competitividade nem podem começar, da noite para o dia, a produzir para a exportação. A recomendação do Banco Mundial, que aponta a industrialização voltada para a exportação como a "única saída", está sendo agora interpretada, em alguns países africanos, como possível somente através das zonas francas de comércio.

### A discussão sobre as ZFC no Quênia

Embora Peter Habenga Okondo tenha lutado por um ajustamento estrutural da economia do Quênia, a fim de promover uma solução a longo prazo para a crise do balanço de pagamentos, ele não estava seguro — apesar de suas recomendações sobre programas de ajustamento estrutural a longo prazo — que o Quênia pudesse exportar o suficiente para preencher o *gap* em divisas estrangeiras. Conseqüentemente, ele teve que admitir a criação de zonas francas alfandegárias (ZFA), como um meio de ganhar as tão necessárias divisas estrangeiras.

"Se uma área selecionada, como a ilha Lamu, fosse isolada para sediar empresas estrangeiras que construíssem indústrias que produzissem para exportar para outros países, é provável que muitos empresários usassem as facilidades, beneficiando o Quênia da seguinte forma:

- a) emprego de mão-de-obra;
- b) treinamento especializado de mão-de-obra;
- c) ganhos de divisas estrangeiras pelas exportações dos produtos ali manufaturados."<sup>23</sup>

Nesse ensaio, Okondo admite que, uma vez que a idéia de ZFC seja implantada, o tipo de indústria que será atraído produzirá,

necessariamente, os benefícios acima apontados. As ZFC ou ZFA, por sua própria natureza, não atraem indústrias que produzem os benefícios acima expostos. Os estudos de caso apresentados ilustram este ponto de vista. No caso do Quênia, no entanto, as indústrias criadas em zonas francas de comércio poderiam ser ainda mais autônomas, pois o que o país está procurando resolver é a crise de divisas estrangeiras, e é muito possível que outras considerações permanecessem em *segundo plano*.

Jimmy Verjee<sup>24</sup> afirma que as "zonas francas de exportação (ZFE) são particularmente apropriadas para países em desenvolvimento como o Quênia, cujas reservas de divisas estrangeiras são extremamente limitadas, e que embarcou na expansão industrial orientada para a exportação. *Indústrias para a exportação são, singularmente, eficientes para atrair investimentos estrangeiros. Podem, através de provas concretas, prover as empresas locais de uma percepção aprofundada sobre mercados exportadores, atraindo investimentos estrangeiros para outras áreas, fora da ZFC e, dessa forma, tornarem-se um agente primordial para a geração de indústrias exportadoras e para acelerar o processo de industrialização.*

"Em resumo, além da criação de novas oportunidades de emprego, a ZFE pode contribuir, em muito, para a melhoria das reservas de divisas estrangeiras e o balanço de pagamentos, através do aumento das exportações, e para o *desenvolvimento da tecnologia e da especialização administrativa.*" O ponto de vista de Jimmy Verjee é vivamente compartilhado e apoiado por H. Schnoes<sup>25</sup>.

No entanto, como Okondo, tanto Verjee quanto Schnoes não apontam nenhuma evidência que demonstre que o Quênia, criando a ZFC, atrairá certos tipos de indústrias que cumpram os objetivos anteriormente mencionados. A idéia de que tais indústrias serão orientadas para a exportação também pode

ser ilusória: que produtos tais indústrias produziram, e para qual ou quais mercados seriam destinados? Parece que estas questões básicas não foram colocadas e, por outro lado, a idéia de ZFC está sendo propagada como uma solução mágica para os problemas da industrialização dos países africanos.

### Conclusão: industrialização e transferência de tecnologia

Apesar do fato de que toda proposta levantada em relação à industrialização da África deva desenvolver, paralelamente, a tese de transferência de tecnologia, pouca

análise sistemática tem sido feita para demonstrar como os melhores projetos de industrialização podem ser enquadrados juntamente com transferência de tecnologia e resultados quantificáveis.

Esse problema torna-se mais importante nas discussões que apoiam as ZFC, que já provaram ser não só pouco dignas de confiança na criação de um processo dinâmico de autodesenvolvimento industrial no Terceiro Mundo, como também têm sido supervalorizadas por sua própria natureza, e dificilmente conseguem transferir tecnologia para as economias dos países que as adotam. □

### NOTAS

1. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action* (Washington: Banco Mundial, 1981), p. 93.
2. *Ibid.*, p. 7.
3. Ver "Frank Exchange of Views on Imports", *Weekly Review* (28 de janeiro de 1983), p. 23.
4. Ver Okondo, P. H., "Restructuring the Economy", *Weekly Review*, n.º 422 (13 de maio de 1983), p. 25-7. Sobre minha reação às idéias de Okondo, ver meu artigo intitulado "The answer Lies in the home market", *Weekly Review*, n.º 432 (8 de julho de 1983), p. 29.
5. É preciso notar que a industrialização não inclui somente a promoção da exportação — na realidade, isto não deveria ser a sua propulsora —, mas também uma transformação social de natureza radical. Para maiores detalhes, ver Thomas, C. Y., "Dependence and Transformation", *Monthly Review Press* (Nova Iorque: 1974).
6. Ver Verjee, Jimmy, "Free Zones", *The Weekly Review* (3 de junho de 1983), p. 20-3.
7. Para maiores informações sobre esse assunto, ver Takeo, Tsuchiya, "Introduction to Free Trade Zones and Industrialization in Asia", AMPO, número especial, 1977, p. 1-5.
8. "Industrial Free Zones as Incentives to Promote Export-Oriented Industries" (UNIDO — United Nations Industrial Development Organization — ID/WG — 112/3, outubro, 1971), p. 6.
9. Takeo, Tsuchiya, *op. cit.*, p. 2.
10. Ver, por exemplo, Takeo, Tsuchiya, *ibid.*
11. UNIDO, *op. cit.*, p. 6.
12. Ver Takeo, Tsuchiya, *op. cit.*, p. 3.
13. AMPO, *op. cit.*
14. Ver, por exemplo, Zenger, J. P., "Taiwan: Behind the Economic Miracle", AMPO, *op. cit.*, p. 79-91
15. *Ibid.*, p. 85.
16. *Ibid.*, p. 88.
17. Ver Takeo, Tsuchiya, "Masan: An Epitome of the Japan-Kok Relations", AMPO, *ibid.*, p. 53-6.
18. Ver, por exemplo, "The Rising Tide of Protectionism", *Newsweek* (30 de maio de 1983), p. 10-3.
19. *Accelerated Development*, p. 19.
20. *Ibid.*, p. 20.
21. *Ibid.*, p. 24.
22. Houve desvalorizações em Uganda, Tanzânia, Quênia, Zâmbia, Zimbábue, Gana, Serra Leoa, e o valor do franco CFA (usado nos países francófonos) reflete o valor do franco francês.

23. Okondo, P. H., "Restructuring the Economy", *The Weekly Review* (13 de maio de 1983), p. 27. Observar que as ZFC podem também ser denominadas de zonas francas alfandegárias, como as chama Okondo, ou zonas francas exportadoras, assim denominadas por Verjee, Jimmy, *op. cit.*
24. *Op. cit.*, p. 21.
25. Schnoes, H., "Free Trade Zones: Ideally Suited", *The Weekly Review* (17 de junho de 1983), p. 25.

# AS RELAÇÕES ECONÔMICAS BRASIL-ÁFRICA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jacques d'Adesky\*

## Introdução

O centro de gravidade do poder mundial está situado no Hemisfério Norte. É uma situação que reflete as relações de força existentes entre o Norte e o Sul. As relações Sul-Sul têm por objetivo, entre outros, modificar esse dado fundamental das relações internacionais contemporâneas, ocupando um lugar privilegiado nas relações periféricas.

O desenvolvimento das relações econômicas Brasil-África mostra que as relações Sul-Sul são, de fato, uma realidade. Isso não significa a evidência de uma nova partilha de mercados em zonas geográficas específicas, o que provocaria uma ruptura decisiva na divisão internacional de trabalho. Tanto o Brasil quanto a África continuam em estado de subordinação econômica em relação aos países desenvolvidos e suas relações periféricas implicam a aceitação implícita de que não as controlam totalmente. Na verdade, as relações periféricas se inscrevem num quadro de laços de dependência que as unem ao mercado mundial e cujas exigências e regras lhes são impostas. Com isso, os países do Terceiro Mundo não são senhores do modelo periférico por eles desejado. Fatores externos contrariam sua vontade, tendendo a limitar o papel das relações Sul-Sul a um caráter puramente perturbador.

Os países em desenvolvimento se encontram, assim, fechados num círculo vicioso, difícil de romper. Diante desta realidade complexa, não temos, neste artigo, a pretensão de levantar todas as questões relativas à problemática das relações econômicas Brasil-África. Limitaremos portanto nossa reflexão aos pontos que nos parecem mais relevantes para a boa compreensão dessas relações, entendidas como forma moderna de troca periférica que pode conduzir a uma maior autonomia em relação ao Norte, sem provocar, entre os parceiros de desigual de-

\* Economista, pós-graduado em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Católica de Louvain. Vice-Diretor Administrativo do Centro de Estudos Afro-Asiáticos.

envolvimento do Sul, efeitos dominadores e destrutivos.

### Extroversão e dependência, cenário das relações econômicas Brasil-África

Como mostra a configuração das trocas exteriores, o essencial das relações econômicas do Brasil e da África é feito com os países desenvolvidos. A extroversão da economia brasileira e africana é, ao mesmo tempo, a origem e a resultante desta situação, que se reflete pelo estado de subordinação econômica ao qual são submetidos esses países e se manifesta pela assimetria fundamental que rege suas trocas exteriores, favorável aos países desenvolvidos. Uma ruptura das relações comerciais entre o Brasil e os Estados Unidos ou entre a África e a Europa afetaria profundamente a economia brasileira ou africana, cujo comércio externo com estes países condiciona uma parcela essencial da produção e do consumo nacional, enquanto que os Estados Unidos e a Europa seriam muito pouco afetados, pois estas trocas representam uma parcela bem pequena de seu comércio externo. Melhor dizendo, o Brasil e a África são muito mais dependentes de suas trocas com os Estados Unidos e com a Europa do que esses em relação àqueles.<sup>1</sup>

Essa assimetria, que é um ponto básico das relações Norte-Sul, pode ser a fonte de poderosos efeitos de dominação e mostra que o Sul continua, em seu todo, um fraco elo do sistema mundial de poder. Manipulando a ameaça de ruptura dos laços econômicos, os Estados Unidos, por exemplo, dispõem de um poder político de chantagem sobre o Brasil de certa importância.

As relações econômicas Brasil-África se enquadram, assim, num cenário de dependência particularmente complexo, cuja dimensão mais gritante se situa ao nível do poder monetário e financeiro internacional, confiscado em proveito dos verdadeiros árbi-

tros da vida financeira internacional, que são as autoridades monetárias e os grandes bancos do clube das dez principais potências industrializadas<sup>2</sup>. O estudo da questão monetária e financeira, no quadro das trocas Brasil-África, mostrou-nos, na verdade, a ação perturbadora da mediação do dólar na escala periférica e a importância do sistema financeiro internacional, que constitui, em si mesmo, um poderoso instrumento de controle da economia dos países subdesenvolvidos pelos países desenvolvidos.<sup>3</sup>

O sistema global de sujeição, constituído pela estreita implicação entre a atual ordem econômica internacional e o sistema mundial de poder, deve procurar preservar os espaços de influência da periferia em benefício dos países desenvolvidos. Ele não permite que ao nível da África o Brasil consiga assumir um papel preponderante, pois isso iria de encontro à lógica da subordinação da periferia.

Não é surpreendente, portanto, que apesar das potencialidades existentes de aumento das trocas entre a África e o Brasil, que este não consiga fazer uma real concorrência aos países europeus. Somente os países bem estruturados, como os Estados Unidos, o Japão e o Canadá, conseguem se impor em relação aos países europeus. Apesar de o Brasil possuir uma indústria comparável a bem poucos países em desenvolvimento e dispor de vantagens sensíveis em certos setores industriais sobre os países industrializados, é inaceitável pensar que possa assegurar as bases definitivas de suas relações econômicas com a periferia.

O impulso das relações econômicas contemporâneas Brasil-África e as bases que o animam, aspirando a uma nova ordem econômica internacional, colocam em realce a vulnerabilidade dos países do Terceiro Mundo, se nos referirmos ao sistema global de sujeição controlado pelos países desenvolvidos. Devemos, por isso, nos desencorajar? Tal não é nosso propósito. Ao contrário, esta

vulnerabilidade deve aguçar nossa reflexão, pois sabemos os potenciais econômicos existentes entre o Brasil e a África, quando se leva em consideração que três quartos das importações dos países africanos são constituídas por produtos de tecnologia simples, que os países semi-industrializados da periferia podem fornecer<sup>4</sup>. Além disso, os sistemas, quaisquer que sejam, não são eternos, estando sujeitos a modificações ou ajustes no tempo sob a pressão de acontecimentos internos ou externos e de novas realidades que, porventura, apareçam. No mais, devemos ressaltar que as grandes modificações que implicam ruptura de sistemas vêm a partir da periferia, como prova a vitória do mundo mediterrâneo e europeu<sup>5</sup>.

#### **A cooperação econômica Sul-Sul, componente essencial da nova ordem econômica internacional**

A situação de crise em que se encontra atualmente a economia mundial, bem como o impasse do diálogo Norte-Sul, dão aos acordos de cooperação econômicos Sul-Sul uma particular importância. Esses acordos que privilegiam o eixo Sul-Sul asseguram um lugar especial às relações periféricas, visando a reforçar a autonomia coletiva, através da expansão das interações Sul-Sul, e contribuir para a restauração das condições de rentabilidade na periferia e para o reforço do poder de barganha do Terceiro Mundo no quadro da nova ordem econômica internacional.

Esse objetivo de assegurar um lugar essencial nas relações de cooperação periférica como meio de lutar contra a dominação e dependência econômica dos países desenvolvidos encontra uma quase unanimidade no seio do Terceiro Mundo, como atestam as numerosas conferências internacionais realizadas sobre esse assunto após a 6.<sup>a</sup> Sessão Extraordinária da Assembléia Geral das Na-

ções Unidas, realizada em 1974, que adotou a declaração e o plano de ação para a instauração de uma nova ordem econômica internacional, reivindicação, é necessário lembrar, nascida na Conferência dos Países Não-Alinhados, reunidos na Argélia, em 1973.

A história das relações internacionais mostram que estas foram sempre relações de força entre os Estados. O egoísmo dos Estados e a defesa dos interesses nacionais são um dos fundamentos mais sólidos da política internacional. As relações Sul-Sul são, assim, um componente essencial das relações internacionais que convém dominar, pois, mesmo que não sejam as mais importantes diante, por exemplo, das relações Norte-Sul, concorrem fortemente para o estabelecimento de novas relações de força ao nível internacional. Fica evidente, então, que as relações de cooperação Sul-Sul são fonte de interdependência, forma de pressão no quadro da reestruturação da economia mundial, via de transferência de riqueza interperiférica e, portanto, de deslocamento de poder do Norte para o Sul.

A noção de relações Sul-Sul tem duas concepções: em sentido amplo, refere-se à concepção que parte do sistema de trocas dependentes entre Norte e Sul, cuja estrutura fixa é o alvo das reivindicações do mundo em desenvolvimento, nas negociações internacionais; em nível mais específico, as relações Sul-Sul designam as relações particulares entre países do Terceiro Mundo, por meio das quais seus esforços coletivos podem desembocar em um desenvolvimento econômico e tecnológico autocentrado.

A idéia básica é que o reforço dos laços econômicos entre os países do Sul constitui um elemento fundamental da atual estratégia de desenvolvimento do Terceiro Mundo. Seu financiamento, assim como prevê o programa de ação de Caracas, necessita de identificação de objetivos e de projetos suscetíveis de suprimir, progressivamente, os principais

obstáculos do desenvolvimento voltado para o exterior que caracteriza as economias dos países da periferia.

Uma tal estratégia não é fácil. Como não se duvida, ela vai de encontro ao sistema global de sujeição e à postura dos países desenvolvidos, hostis a toda iniciativa que vise a modificar a ordem econômica existente. A ausência de resultados da Conferência de Cancún, em outubro de 1981, é a prova mais evidente. Ante as reivindicações legítimas dos países pobres, propor uma ordem econômica mais equitativa, sempre salvaguardando as estruturas existentes em sua essência, como fizeram em Cancún os países desenvolvidos, mostra a visão arcaica que os países industrializados têm das relações econômicas internacionais, visão esta que responde, antes de tudo, à preservação de sua hegemonia sem resolver, por exemplo, a questão da deterioração contínua dos termos de troca ou da divisão internacional de trabalho, que tradicionalmente consigna às regiões do Sul o papel de fornecedores obrigatórios de matérias-primas a preços módicos e de consumidores de produtos industrializados a preços lucrativos.

### Triangulação econômica, exemplo típico da nova solidariedade periférica

O acordo triangular Brasil-Moçambique-OPEP, visando à exploração do carvão moçambicano com a ajuda financeira da OPEP e o *know-how* brasileiro, é um exemplo típico, entre outros, dessa nova solidariedade organizada entre os países em desenvolvimento. Sua dialética esforça-se para ultrapassar as oposições de interesses, as contradições entre estruturas e sistemas econômicos, entre estágios de desenvolvimento, fundamentando-se na relação entre uma indústria básica e um conjunto econômico em crescimento, entre a ajuda e a organização de co-

mércio, entre os programas de produção e de trocas.<sup>6</sup>

Como se pode ver, as relações triangulares têm por objetivo colocar em contato países cuja estrutura produtiva não permitiria o estabelecimento de trocas bilaterais importantes: este é o caso, em geral, dos países subdesenvolvidos, portanto, o caso do Brasil e da África. Estabelecer relações triangulares entre países em desenvolvimento vai ao encontro da afirmação que pretende que as estruturas econômicas "naturais" dos Estados subdesenvolvidos produzem, mais ou menos, os mesmos produtos primários, que são em essência concorrentes, e que as linhas de trocas não se estabelecem a não ser na medida em que exista uma certa complementaridade natural ou adquirida em favor de implantações industriais ou da introdução de novas culturas. Esta fraca complementaridade explicaria a pouca importância relativa do comércio Sul-Sul.

Hoje em dia sabe-se que essa visão rígida das relações econômicas é nociva, tendo sido estabelecida no nível científico pelas teorias clássicas e neoclássicas, que postulam a livre concorrência nos mercados internacionais e que invocam as vantagens comparativas para justificar a especialização dos países subdesenvolvidos. Essas teorias não são mais aceitas pelos países do Terceiro Mundo, na medida em que repousam sobre um certo número de hipóteses que, reunidas, servem admiravelmente aos interesses dos países industrializados. Além disso, seu alcance e seu valor explicativo são limitados devido a seu caráter estático e pelo fato de que omitem a necessidade de dinamismo do desenvolvimento e a questão da dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos países industrializados.

A idéia da triangulação não é nova e, sim, de triste memória, se nos referirmos ao tráfico triangular ao qual se dedicavam especialmente os europeus, no quadro do comércio

de escravos. Dos portos da Europa Ocidental partiam navios carregados de quinquilharias, trocadas nas costas da África por escravos, que transportados para os portos da América eram aí vendidos. Mas, lembremos ainda que, antes desse nefasto episódio, a África Negra fazia parte de uma rede triangular de trocas que havia se estabelecido com a Ásia, primeiramente com os portugueses e depois com os holandeses. Tendo pouco a oferecer em troca de produtos da Ásia, os portugueses cambiavam mercadorias compradas na Índia com o ouro e o marfim provenientes da África, que eram usados para pagar as especiarias e os artigos manufaturados de luxo destinados ao mercado europeu.<sup>7</sup>

A triangulação periférica se articula em torno das novas relações Sul-Sul, que nascem no quadro de novos equilíbrios econômicos, mostrando a possibilidade de ultrapassar os esquemas clássicos de trocas internacionais que privilegiam o estreito quadro das trocas bilaterais. A triangulação questiona também a formação da política econômica exterior de um país, pois sugere, implicitamente, como indicadora de trocas externas em relação aos países do Sul, a utilização de uma balança comercial multilateral ou regional em lugar da balança bilateral.

O déficit comercial que o Brasil tem, por exemplo, com o Congo, não será fundamental para a economia a partir do momento em que, segundo uma visão multilateral ou regional das trocas, o déficit existente puder ser compensado pelo Gabão ou um conjunto de outros países africanos que efetuem importações do Brasil, através ou não de uma política combinada de compras.

É claro que a triangulação entre países em desenvolvimento poderá se efetuar, quando necessária, sobre a base de troca, dispensando, assim, a utilização de divisas na operação triangular.

## Relações Sul-Sul, neutralidade e desigualdade de desenvolvimento

A necessidade de ultrapassar os esquemas clássicos ressalta a importância das relações Sul-Sul, que são, efetivamente, uma via importante de afirmação dos países subdesenvolvidos porque questionam espontaneamente o sistema dependente centro-periferia. A esse nível de idéias se vê, por exemplo, que a substituição parcial das relações Norte-Sul pelas relações periféricas Sul-Sul não pode fundamentar o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.

Com efeito, as relações Sul-Sul, por si mesmas, não modificam em nada e de imediato a estrutura econômica mundial e, principalmente, a natureza das relações de dependência entre o Norte e o Sul. Entretanto, contribuem para produzir uma ruptura no circuito das relações centro-periferia, pois suscitam, no quadro dos contatos e projetos de cooperação Sul-Sul, a crítica explícita dos modelos econômicos, que são, como se sabe, a referência obrigatória dos países subdesenvolvidos.<sup>8</sup>

O desafio para os países em desenvolvimento não é, portanto, opor as relações Norte-Sul às relações Sul-Sul que participam, como já ressaltado, do mercado mundial. As relações Sul-Sul sugerem a solução de problemas tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Para os países desenvolvidos, as trocas periféricas favorecem a emergência de novos concorrentes (Brasil, Índia etc.). Dessa forma, eles podem interpretar o desenvolvimento e a intensificação das trocas periféricas ou horizontais como uma tentativa que pode afetar negativamente seus interesses devido, principalmente, à possibilidade de desvio, em benefício do Sul, de uma parte do tráfico comercial Norte-Sul que até então lhes era quase garantido na ordem da divisão internacional do trabalho.

Para os países em desenvolvimento, as relações Sul-Sul, tanto quanto as relações Norte-Sul, não são neutras, podendo provocar entre os parceiros de desenvolvimento desigual efeitos dominadores e destrutivos, veiculando, por pouco que o meio econômico e político se preste, germens de profunda sujeição. Isso nos leva a enfatizar que, no que se refere aos países periféricos, somente uma vontade política dotada de visão clara poderá alicerçar as relações Sul-Sul, trazendo vantagens mútuas, conduzindo a uma maior autonomia e não ao reforço da sujeição e da dependência.

Melhor dizendo, a partir de relações Sul-Sul harmônicas poderá surgir uma nova situação que, embora dentro do quadro da economia capitalista dependente, se traduzirá por um alargamento do estreito horizonte de opções dos países subdesenvolvidos, no sentido de uma diversificação dos parceiros de igual ou desigual desenvolvimento, aos quais não seriam submetidos economicamente, objetivando políticas que melhor garantissem a afirmação nacional.

#### **As relações Sul-Sul, um desafio para o Brasil e a África**

A análise das relações Brasil-África adquirem atualmente sua verdadeira dimensão. Da parte do Brasil, considerar a África como parceiro importante entre outros grupos econômicos mundiais é simplesmente adotar uma estratégia que toma em consideração as relações do poder mundial e o lugar que a África ocupa hoje no esquema mundial<sup>9</sup>. A África não é somente uma região geoestratégica cobijada, é também um continente recém-saído do regime de exploração colonial e onde prevalece uma situação neo-colonial em diversos países, similar a existente em Estados da Ásia e da América Latina. Mas, a África é também e sobretudo uma região econômica de grande potencialidade

para a troca com os países do Terceiro Mundo, sendo o comércio aí fundamental para o Brasil, pois lhe fornece matérias-primas, principalmente petróleo, que nos últimos anos é o pólo em torno do qual se concentram as relações africanas, e lhe permite fornecer produtos manufaturados ou semi-manufaturados. O papel positivo do comércio é que favorece a diversificação no quadro das relações periféricas, deslocando progressivamente o centro de gravidade das relações centro-periferia para um novo centro, mais ao Sul do núcleo central. Esse fenômeno de deslocamento do centro de gravidade para o Sul responde à estratégia dos países subdesenvolvidos, visando a repor em questão a ordem econômica existente e, assim, tornar sua natureza mais heterogênea.

Para a África os contatos mantidos com o Brasil são, antes de tudo, de ordem econômica<sup>10</sup>. Preocupada em reequilibrar suas dependências, principalmente em relação à CEE, a África multiplica seus parceiros no Terceiro Mundo, comprando do Brasil, da Índia, negociando com o México etc. Esses contatos com países latino-americanos e asiáticos se inscrevem no quadro da solidariedade Sul-Sul e testemunham como o diálogo árabe-africano permite aos africanos não serem fechados num sistema estritamente euro-africano, associando a CEE e a África numa zona complementar fechada.

Essa vontade de diversificar as relações ao nível dos países do Sul responde diretamente à declaração final adotada pela 7.<sup>a</sup> Conferência dos Países Não-Alinhados, realizada em Nova Déli, da qual participaram os países africanos membros da OUA, quando foi reafirmado que "a cooperação econômica entre países em desenvolvimento é um importante meio para realizar sua autonomia coletiva e adquirir uma posição de força nas negociações com os países desenvolvidos"<sup>11</sup>.

É necessário repetir que a instauração de uma nova ordem econômica mundial consti-

tui uma das condições essenciais para reforçar os laços econômicos entre Brasil e África. Outro fator essencial é o afrouxamento da tutela americana e européia, sem o que as relações Brasil-África serão, em parte, necessariamente subordinadas aos interesses externos, sejam quais forem os meios disponíveis ou o desejo político que as animem.

Na verdade, é conhecida a influência americana sobre o Brasil e a hegemonia da CEE sobre o continente africano, situação esta concretizada pelo poder de pressão e de chantagem que podem ser empregadas para manter a proeminência sem dividir a dominação sobre o Brasil e a África.

Essa situação também revela que as relações Brasil-África cruzam os interesses americanos e europeus: é nesse ponto que surge um paradoxo entre as relações Sul-Sul e as relações Brasil-África. De um lado, as relações Sul-Sul integram, como resultado do modelo de desenvolvimento dependente do sistema mundial, as regras da rentabilidade e da produtividade no mercado internacional e, do outro, as relações Brasil-África entram em conflito com os interesses econômicos e extra-econômicos dos Estados Unidos e da CEE, que procuram preservar suas respectivas esferas de toda a influência que possa vir tanto do Sul quanto do Norte.

Outro paradoxo é que as relações econômicas Brasil-África parecem igualmente proveitosas a ambos os lados. Na verdade, parece que as relações Sul-Sul, embora se enqua-

drando no sistema econômico internacional, não se inserem necessariamente dentro da teoria da troca desigual. Pois, considerando a produtividade igual, o motor das trocas periféricas não é a remuneração diferenciada do trabalho de um país para outro — esta deve ser marginal comparada às desigualdades existentes entre países do Sul e do Norte —, mas as diferenças encontradas nos limites de rentabilidade da produção. Esse paradoxo constitui, ao mesmo tempo, um desafio para o Terceiro Mundo, na medida em que as relações Sul-Sul permitem reforçar os interesses nacionais específicos, bem como os interesses globais do Hemisfério Sul.

Por essas razões, pensamos ser essencial continuar imprimindo os maiores esforços para unir o Brasil à África segundo um eixo horizontal, não só porque essa política recíproca entre os dois litorais é sustentada pela proximidade geográfica, pela analogia de culturas e pela história, mas também porque permite aumentar a participação desses países nas atividades econômicas mundiais e, a partir daí, melhorar seu poder de decisão e sua capacidade de negociação em nível internacional. E mais, esses esforços respondem, antes de tudo, a uma necessidade de futuro, qual seja, uma mudança do sistema mundial em benefício dos países do Sul, a fim de que possam atingir o progresso por meios por eles escolhidos, fora dos modelos de desenvolvimento impostos ou calcados do exterior. □

## NOTAS

1. Ver a análise de A. Vanhaeverbeke, *Problèmes économiques des pays en voie de développement* (Bruxelas: Edition AGCD), p. 40-1.
2. Ver Samir Amin, "Crise, Socialisme et Nationalisme", em *La crise quelle crise?* (Paris: François Maspero, 1982), p. 164-228.
3. Ler Georges Corm, "Menaces sur le système international", *Le monde diplomatique*, n.º 348, março de 1983.
4. Ver Jacques d'Adesky, "A questão das divisas e do financiamento nas relações econômicas Brasil-África", em *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 6-7 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1982), p. 178-89.

*Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 11, 1985

5. Ver Samir Amin, *op. cit.*
6. Samir Amin, "Le modèle théorique d'accumulation et de développement dans le monde contemporain la problématique de la transition", em *Impérialisme et sous-développement en Afrique* (Paris: Editions Anthropos, 1976), p. 23.
7. Paulo Tarso Flexa de Lima, "As relações econômicas Brasil-África", em *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 6-7 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1982).
8. Ver Paul Bairoch, *Le Tiers Monde dans l'Impasse* (Paris: Éditions Gallimard), p. 132.
9. Ver Gérard Chaliand, *A luta pela África - Estratégia das potências* (São Paulo: Brasiliense, 1982).
10. Ver Resenha de Política Exterior do Brasil, números de 1979 a 1982.
11. Ver o periódico *Révolution Africaine*, n.º 995, de 18 a 24 de março de 1983.

# O RELACIONAMENTO ECONÔMICO BRASIL—ÁFRICA: CORDA-BAMBA ENTRE COOPERAÇÃO ECONÔMICA E A NOVA DEPENDÊNCIA SUL—SUL\*

*Gilberto Calcagnotto\*\**

## Introdução

Minha tese fundamental é a seguinte: é ainda muito cedo para caracterizar de “cooperação econômica Sul—Sul” o que se passa atualmente com o relacionamento econômico do Brasil com os países da África, espetacularmente intensificado no curso da última década.

A evidência empírica apenas é suficiente para a constatação do atingimento de um nível médio pelo Brasil, relacionando-se com os países do Terceiro Mundo como fornecedor de produtos industrializados e semi-industrializados, “reciclador” de tecnologia e comprador de matérias-primas, sobretudo energéticas; e relacionando-se com os países industrializados como comprador de determinados equipamentos e produtos básicos, de tecnologia de ponta, e fornecedor de produtos industrializados especialmente intensivos de trabalho.<sup>1</sup>

Ora, esta constatação está muito mais próxima da interpretação moldada pelo esquema da “nova dependência” do que da que pretende ver nesta relação de trocas um enorme passo avante no caminho de uma “cooperação privilegiada”<sup>2</sup> Sul—Sul, ou mesmo, desde já, “a cooperação mais intensa, através do Continente, que ocorre atualmente no mundo”, como quer Wayne Selcher, referindo-se ao relacionamento econômico Brasil—África.<sup>3</sup>

Permanecendo “subdesenvolvido, dependente, marcado por profundos desequilíbrios estruturais”, o Brasil continua incluído no Terceiro Mundo, em que pese todas as tentativas divisórias de “gradação” do Banco Mundial e de países industrializados. “Mas, transformado em um dos grandes países exportadores dos produtos manufaturados do mundo, o Brasil tende a ser admitido no clube dos países capitalistas centrais, sob a égide do capital industrial local e do capital multinacional?”<sup>4</sup>.

\* Versão preliminar.

\*\* Instituto de Estudos Latino-Americanos, Hamburgo.

Com efeito, a própria cooperação econômica Sul-Sul compreende-se como elemento da Nova Ordem Econômica Internacional, propugnada especialmente pelos países integrantes do Grupo dos 77, e não como antecipação da mesma.<sup>5</sup> Neste contexto, apenas um aceno para um fato capital: por ora, qualquer incremento das relações econômicas entre os países da periferia econômica mundial passa pelo uso de alguma moeda do centro, confirmando mais uma vez a hegemonia financeira do Norte.<sup>6</sup>

Por outro lado, a intensificação do relacionamento econômico entre países do Sul é percebida até pelos seus mais convictos defensores como uma "opção Sul-Sul" válida, ou como uma "saída" ante as crescentes dificuldades no relacionamento econômico do Sul com o Norte,<sup>7</sup> mesmo antes da instauração da Nova Ordem Econômica Internacional. Esta saída é, por enquanto, ambígua, pois tende a distribuir desigualmente os favores do relacionamento, reproduzindo inversamente os moldes já vividos no relacionamento com o Norte.

Para a explanação desta tese, pretendo expor e documentar algumas assertivas que, embora não de todo concludentes, contribuem para alicerçar o entendimento exposto, apresentando os motivos e as medidas determinantes do evidente sucesso econômico e diplomático do Brasil na África.

a) o relacionamento econômico Brasil-África se inscreve harmonicamente no conjunto de medidas tomadas pelo Brasil para: i) aumentar o valor de suas exportações, contribuindo para equilibrar o balanço de transações correntes; ii) diversificar a gama de produtos exportados; iii) diversificar as fontes de suprimento externo do petróleo. Não sendo uma afirmação exclusivista, esta primeira tese procura desviar-se do escolho do reducionismo econômico, que reduz toda a ação externa do Brasil ao egoísmo econômico.

b) Tais medidas são basicamente: i) econômicas, voltadas ao incentivo das exportações de manufaturados para o mundo inteiro; ii) diplomáticas, voltadas à abertura de novos mercados e de novos parceiros diplomáticos, especialmente entre os países do Sul.

c) O resultado destes esforços inclui: i) a participação decisiva das empresas transnacionais com filiais no Brasil, além das do capital industrial nacional; ii) a reprodução dos moldes de comércio Sul-Norte no relacionamento econômico Brasil-África, expressa particularmente na estrutura do intercâmbio comercial, no fornecimento de "pacotes de serviços" e tecnologia e no financiamento vinculado às exportações brasileiras.

#### O relacionamento Sul-Sul como parte da estratégia de redução da vulnerabilidade

Os anos do "milagre econômico" de 1968 a 1973 aumentaram paradoxalmente a vulnerabilidade do Brasil em três aspectos essenciais: i) fizeram triplicar o *endividamento externo*, que pulou de aproximadamente 4 bilhões de dólares (1968) para 12,572 (1973); ii) exacerbaram o *consumo de petróleo* como matéria-prima energética fundamental para o estilo de desenvolvimento seguido; iii) exasperaram a *demandada por bens de equipamento*, só satisfeita plenamente através do aumento das importações (cuja participação na demanda do setor aumentou de 18,3% (1967) para 27,1% (1972)).<sup>8</sup>

Só para ilustrar as dimensões desta vulnerabilidade, analisemos rapidamente como surge o déficit crônico do Brasil (e do Sul em geral) no balanço de transações correntes de 1981. Naquele ano, ainda persistia a enorme dependência do Brasil quanto a importações de bens essenciais para seu estilo de desenvolvimento: 48% das importações recaem sobre o petróleo, 19,2% sobre bens de capital e 17,8% para bens intermediários. Tradi-

cionalmente, as exportações brasileiras não eram suficientes para cobrir os gastos com as importações, pois compunham-se preponderantemente de produtos primários ou de simples elaboração, cujos preços internacionais tendem a cair relativamente aos preços dos produtos industrializados importados (doutrina cepalina).

Mas também a balança de serviços é cronicamente deficitária, devido à alta participação, nela, dos pagamentos de juros e amortizações, bem como de *royalties*, remessas de dividendos, viagens ao exterior e assim por diante.

Resta, a curto prazo, o recurso ao endividamento exterior para equilibrar o balanço de pagamentos. Vejamos aqui a situação de 1981. Só o serviço da dívida "devorou" 15.615,3 milhões de dólares (juros: 9.179 milhões; amortizações: 6.436,3 milhões) dos 23.293,0 milhões de dólares conseguidos naquele ano-recorde das exportações brasileiras. Assim, só pôde sobrar muito pouco para pagar as importações daquele ano, causando um aumento para 13.127,2 milhões de dólares no déficit do balanço de transações correntes (contra um déficit de 10.152 milhões de dólares em 1980).<sup>9</sup>

Portanto, o grave desequilíbrio das contas externas não poderá continuar a sanear-se com o recurso ao endividamento. Só uma balança comercial superavitária — e em consideráveis proporções — poderá recuperar a própria credibilidade do Brasil junto aos banqueiros internacionais.

Ora, data precisamente da década crítica de 70 o incremento nas tendências protecionistas dos países industrializados, portanto justamente no momento em que mais se aguçava a vulnerabilidade externa da economia brasileira, ávida por conquistar novos mercados. A saída foi não apenas aumentar as exportações de artigos mais compensadores (os manufaturados), mas também procurar novos compradores: os países do Sul.

Por outro lado, a quase exclusiva dependência para dois países fornecedores de petróleo tornava quase suicida a política de importação desta matéria-prima energética, em tempos de crise do petróleo.

As medidas econômicas e diplomáticas para a diversificação e expansão de produtos e mercados não se fariam esperar.

### Medidas econômicas e diplomáticas de tendência universalista

As medidas econômicas tomadas desde os tempos do "milagre" estavam sob a égide da dinamização do comércio exterior brasileiro, passando a sublinhar cada vez mais a imperiosidade da obtenção de superávits comerciais. Para tanto, impôs-se a contingência de tornar competitivos, a nível internacional, os preços para os produtos brasileiros. Restrições às importações e supervalorização do cruzeiro em termos reais, todavia, operavam em direção contrária, justificando medidas compensatórias na área de incentivos às exportações.

No âmbito das providências tomadas para a liberalização do comércio exterior do Brasil, reduziu-se o nível efetivo de restrições às importações de um patamar de 99% (1967) para 57% (1973). Os subseqüentes choques do petróleo e dos juros internacionais entretanto logo levariam a novo aumento progressivo dos muros protecionistas para uma média de 101% no ano de 1980.<sup>10</sup>

O sistema de minidesvalorizações do cruzeiro, adotado a partir de 1968, não bastou efetivamente para compensar a tendência de supervalorização real (a qual, por sinal, foi tolerada para não prejudicar a busca de outras metas, como por exemplo o combate à inflação). Levando-se em conta a deterioração nos termos de troca para os produtos brasileiros exportados, é inegável a existência de uma tendência à supervalorização, em termos reais, do cruzeiro.<sup>11</sup>

Tomada em seu conjunto, a gama de incentivos à exportação (incluindo tanto os permitidos pelo GATT — dispensas de pagamentos fiscais ou tarifas —, quanto os não permitidos, como os subsídios fiscais) teve por efeito final uma redução nos preços de exportação a um nível situado cerca de 40 a 50% abaixo dos preços no mercado interno. A suspeita impõe-se, neste contexto, de que o último se tenha degradado à mera função de mercado de sustentação para o mercado externo, onerando com seus altos preços o consumidor nacional.<sup>12</sup> De qualquer modo, obteve-se assim uma ampla margem para a formação folgada de preços de exportação para o setor exportador.<sup>13</sup>

Os subsídios fiscais concedidos à política de financiamento à exportação acarretaram ao Estado custos na ordem de 6% do total arrecadado em impostos no ano de 1978, correspondendo a 18,3% do total das receitas conseguidas com as exportações de produtos industrializados, pelas empresas pesquisadas.<sup>14</sup>

Estudos de mercado levados a efeito pela Embramec confirmaram as conclusões acima, no tocante a determinados produtos de exportação do Brasil. Foram examinados dezessete modelos de máquinas operatrizes, têxteis e agrícolas, resultando apenas dois modelos com um preço de exportação situado a um nível de 30% ou mais acima dos preços de produtos comparáveis do exterior, mesmo após considerar os efeitos dos incentivos e descontar a taxa de sobrevalorização do cruzeiro. Estudos semelhantes comprovaram a competitividade internacional de produtos brasileiros, tais como máquinas para construção de estradas, motores elétricos e a óleo diesel, tratores e teares.<sup>15</sup>

Note-se que o efeito incentivador destas medidas não tem restrição de ordem geográfica, valendo por conseguinte universalmente. Esta dimensão universalista do comércio exterior encontrava-se em latente oposição à

“diplomacia da interdependência” do general Castello Branco (1964-1967), vindo a impor-se cada vez mais, conforme o ilustram as linhas seguintes.

A evolução da *diplomacia* brasileira já foi suficientemente analisada em outros artigos, restando-me aqui apenas o encargo de relembrar os traços mais salientes e atinentes ao tema.<sup>16</sup> Após um período de “alinhamento quase-automático” da política externa brasileira aos Estados Unidos e ao mundo ocidental, sob o eufemismo da “interdependência” de Castello Branco, seguiu-se uma progressiva abertura da política externa brasileira, primeiro com um “terceiro-mundismo difuso” sob Costa e Silva (1967-1969) e, depois, já inovadoramente, com o projeto “Brasil-Potência” do presidente Médici. No fim de seu período abre-se o que se poderia chamar propriamente de “abertura ao Sul” da política externa brasileira, apenas “complementando” ainda os laços “lusotropicalistas” que a prendiam a Portugal e às demais potências colonialistas, racistas ou imperialistas, interessadas na África não-emancipada.

Esta *primeira fase* no relacionamento Sul-Sul do Brasil abre-se, a bem dizer, com a viagem do chanceler Gibson Barbosa a nove países africanos, em 1972, promovendo a primeira reaproximação diplomática com países recém-emancipados ou ainda em luta anticolonial. Afrouxa-se a política irrestritamente pró-israelense, para um estreitamento dos laços com os países árabes.

A *segunda fase* (1974-1978) representa a consolidação do “pragmatismo ecumênico e responsável”, pelo qual o presidente Geisel inaugura uma política de alinhamento não-automático, condenando os regimes colonialistas e racistas na África e reconhecendo o direito à autodeterminação do povo palestino bem como sua representação política, a OLP.

A *terceira fase*, em curso desde 1979, nos mostra o presidente Figueiredo tomando

ainda mais nítida a linguagem de terceiro-mundismo explícito mas não contraditório à orientação universalista, em parte ligada funcionalmente à crescente exaustão dos recursos financeiros promovidos pelos países industrializados.

Ora, *combinando-se* a evolução do comércio exterior brasileiro em direção ao Sul neste período “trifásico” com as acima descritas medidas diplomáticas e econômicas, obtém-se um quadro altamente correlativo, a indicar a funcionalidade recíproca de ambas as variáveis, independentemente do projeto de cooperação econômica Sul-Sul e mesmo de intenções efetivas de cooperação desinteressada do Brasil para a superação do subdesenvolvimento de seus parceiros do Sul. O comércio exterior brasileiro intensificou-se nos quatro pontos cardiais, com um ritmo mais veloz rumo ao Sul. É só.

O período de 1970-1973 (Médici) apresenta uma taxa anual de aumento nominal das exportações totais, na ordem de 21,3%, incremento ainda mais intenso em direção à CEE e aos países latino-americanos, no intuito preciso de reduzir a dependência unilateral do comércio com os Estados Unidos. Neste tempo, o Sul também cresceu em ritmo acima da média, no que concerne à sua participação nas exportações brasileiras, passando de 9% (1970) a 20% (1973). Também sua participação nas importações totais feitas pelo Brasil cresceu de um patamar já elevado (21,1%) para 22,2% (cabendo ao Oriente Médio – petróleo! – a participação de 5,9% e à Ásia, de 9,3%).<sup>17</sup>

O período de 1974 a março de 1979 veio marcar a perda de fôlego na liderança exercida pelo Norte nas exportações brasileiras, baixando sua participação de 59,1% (1974) para 57% (1978), ao que corresponde o aumento da participação do Sul de 23,9% para 26% no mesmo período. A taxa de expansão das exportações no período de 1973-1978 foi de 166,1% rumo ao Sul e de 88,7% rumo

ao Norte, enquanto a respectiva participação do Sul nas importações brasileiras passava para 31,3% (1974) e 42,2% (1978).

Por fim, o período que se abre em março de 1979 contempla um verdadeiro boom das exportações brasileiras, com uma taxa de aumento, para o total do período de 1979 a 1981, de 123% rumo ao Sul e de 35% rumo ao Norte. Em 1981 tocaram as seguintes parcelas das exportações brasileiras: à ALADI: 18,1%; aos países africanos: 7,3%; ao Oriente Médio: 5,4%; e à Ásia (sem o Japão): 4,5%. Com isso, a maioria absoluta adquirida pelo Sul nas exportações brasileiras (50,5% em 1979) foi ainda ampliada, para chegar a 57,8% do total das exportações brasileiras em 1981.

Conclui-se que as exportações brasileiras muito se aproveitaram da combinação dos aspectos diplomáticos e econômicos (preços competitivos), contemplando especialmente o Sul.

Outros fatores que ajudaram as exportações brasileiras a “acertarem o alvo” no Terceiro Mundo derivam, basicamente, da inclusão do Brasil no Terceiro Mundo e da superação de obstáculos normalmente ligados a esta inclusão:

- *made in Brazil* deixou de ser uma etiqueta desconhecida;
- problemas de navegação direta entre países periféricos já estão amplamente superados, com linhas diretas marítimas à Nigéria e ao Oriente Médio;
- a falta de infra-estrutura de distribuição já foi amplamente compensada por *trading companies* privadas e estatais, bem como pela bem montada estrutura de serviços informativos e informáticos do Departamento de Promoção Comercial do Itamarati.<sup>18</sup>

Superados os obstáculos, nada impede que o Brasil usufrua das vantagens de sua

inclusão no Terceiro Mundo, oferecendo-se, para o fornecimento de manufaturados e de tecnologia, como substituto de países do Norte, avessos a um relacionamento comercial menos desigual.

Visão idealista, esta? Em grande parte, sim, pois os fornecedores brasileiros são — numa considerável parcela — filiais de firmas do Norte e, além disso, a composição das exportações e importações brasileiras se assemelha, no mínimo formalmente, à tradicional linha hierárquica das trocas complementares com o Norte, conforme se explica a seguir.

### O relacionamento Sul-Sul favorece as empresas transnacionais e a diversificação das estruturas verticais da economia internacional

Não seria possível, em tempo hábil, o Brasil assumir este papel sem o concurso decisivo das filiais das firmas transnacionais operando nos setores modernos e dinâmicos de sua economia. Por seu intermédio, ou seja, pela liberal política brasileira de remessa de lucros e dividendos ao exterior, o Norte permanece, pois, presente no relacionamento Sul-Sul encetado pelo Brasil.

Não tendo em mãos estudos mais especificados sobre a participação das transnacionais no comércio brasileiro com os países do Sul, pode-se recorrer a conjeturas mais ou menos bem fundadas. É muito provável que sua participação neste relacionamento seja acima da média, pois — de acordo com a teoria do comércio exterior — predominam neste relacionamento precisamente os produtos altamente sofisticados e dotados de grande intensidade de capital, exatamente os setores em que predominam os investimentos transnacionais. Portanto, o Brasil exporta automóveis para a Argélia e peças para montagem à Nigéria (Volkswagen do Brasil), enquanto os produtores brasileiros de calçados procu-

ram contornar as dificuldades levantadas às suas exportações maciças de produtos intensivos de trabalho ao mercado americano.

Um outro indício desta participação acima da média se obtém a partir da observação das seis maiores firmas exportadoras em 1981. O quarto, quinto e sexto lugares nas exportações *totais* brasileiras daquele ano são ocupados pela Volkswagen do Brasil, Fiat Automóveis e Mercedes Benz do Brasil, logo após a Petrobrás, o Instituto do Açúcar e do Alcool e a Cia. Vale do Rio Doce. As respectivas percentagens atingem modestos 1,7%, 1,3% e 1,2%. Porém, sua participação nas exportações brasileiras para a Nigéria eleva-se abruptamente para, respectivamente, 11,8%, 6,4% e 5,5%.<sup>19</sup>

A cadeia de indícios pode ainda prosseguir considerando-se a propensão exportadora de firmas nacionais, estrangeiras e estatais: a participação das exportações no total de vendas de cada tipo de empresa é menor no caso das transnacionais (11,3%) e maior no das empresas privadas nacionais e das empresas estatais (respectivamente 13,8% e 13,3%). Entretanto, a participação das transnacionais no total de incentivos à exportação é maior do que sua participação no total das exportações brasileiras: elas abocanharam 42% dos incentivos, contribuindo com apenas 36,7% para as exportações. Sobraram 55% de incentivos para as empresas privadas nacionais (com uma contribuição de 59,5% às exportações), e para as empresas estatais míseros 3%, para uma contribuição de 3,9% para as exportações do ano de 1978. Trocado em miúdos, o pagamento do Estado brasileiro — em forma de incentivos às exportações — é de 15 cents por cada dólar exportado por uma firma transnacional, de 12 cents para uma firma privada nacional e de 10 cents para uma empresa estatal.<sup>20</sup>

Destes dados, pode-se concluir hipoteticamente que, na medida em que o Norte se vê representado, no Brasil, pelas empresas

transnacionais, ele não deverá sentir-se acuada pela crescente penetração do Brasil nos mercados do Sul. Ao contrário, através destas empresas o Norte não apenas conserva o pé na porta, mas também participa dos incentivos e fatores mais do que lhe competiria pela sua participação quantitativa neste negócio exportador, pois, obviamente, as transnacionais retransferem para o Norte grande parte dos benefícios obtidos no Sul.

A reprodução dos moldes de intercâmbio Norte-Sul no relacionamento econômico evidencia-se, ao menos formalmente, na estrutura das exportações brasileiras para a África e das importações brasileiras da África, sob especial consideração de sua evolução nos últimos anos.

De 1972 a 1981 observa-se uma radical transformação na estrutura das exportações brasileiras à África, invertendo mesmo a respectiva posição dos produtos primários, dos semimanufaturados e manufaturados. No citado ano-base, sua posição relativa exprime-se pelas percentagens de, respectivamente, 65,2%, 6,7% e 28,1%. Após nove anos de contínuos esforços de diversificação das exportações, esta estrutura apresenta-se totalmente invertida, aproximando-se, ao menos formalmente, dos moldes tradicionais de intercâmbio comercial Norte-Sul: as percentagens passaram para, respectivamente, 8,7%, 3,0% e 87,6% (restando 0,7% para as chamadas "operações especiais").<sup>21</sup> Esta tendência solidificou-se ainda mais nos anos de 1981 e 1982, com a verdadeira explosão registrada nas vendas de derivados de petróleo a alguns importantes países africanos, como Zaire, Moçambique, Angola e — para 1981 — a Nigéria<sup>22</sup>.

Contrastando com a radical transformação da estrutura das exportações, as importações brasileiras oriundas da África apresentaram uma estrutura rígida, apesar do aumento explosivo das respectivas posições, em especial do petróleo. Enquanto as percenta-

gens acusadas por produtos como petróleo bruto e produtos minerais brutos eram de 89,3% e 10,7% sobre o total dos principais produtos importados pelo Brasil em 1972, as respectivas percentagens de produtos primários, semimanufaturados e manufaturados mantinham-se, em 1981, ao nível de 93,4%, 2,6% e 3,9%, demonstrando assim uma dinâmica meramente quantitativa nas exportações africanas para o Brasil — contra uma dinâmica também qualitativa vivida pelas exportações brasileiras para a África.<sup>23</sup> Em 1982, a situação continuava estável, com o "petróleo em bruto" ainda na berlinda (com cerca de 90%, o principal produto importado da África pelo Brasil), seguido de longe por artigos como ácido ortofosfórico e barras para fios de cobre.<sup>24</sup>

O fornecimento de "pacotes" de serviços de engenharia, bens de equipamento e outros produtos manufaturados é, mais do que uma estratégia de cooperação com os países compradores, uma saída para a falta de competitividade da respectiva empresa de serviços, conforme revela Roberto Prisco Ramos, da Montreal, ao Jornal do Brasil.<sup>25</sup> Segundo o empresário, o Brasil não está em condições de "concorrer com as empresas da Coréia e com as que empregam mão-de-obra indiana e paquistanesa — muito mais barata. Mas conseguimos equilibrar e até levar vantagem dentro das operações chamadas 'pacote' (*package deal*), onde colocamos bens de equipamentos nacionais, pois aqueles países não têm o parque industrial que nós possuímos".

Ora, os serviços prestados nestas condições já assomam a respeitáveis proporções, com mais de 50 empresas brasileiras, em 1981, executando 168 obras e projetos de viabilidade econômica e de engenharia de empreendimentos em 34 países, quase todos do Terceiro Mundo. A vantagem que este tipo de exportação traz para o Brasil é óbvia, segundo a FIESP: para cada dólar de serviços

exportados, vão três de manufaturados. Rodovias, ferrovias, hidrelétricas, cadeias de hotéis, são alguns dentre os muitos exemplos arrolados para documentar o contributo brasileiro à modernização de países africanos.<sup>26</sup>

Cabe, entretanto, perguntar se a tecnologia "aprendida" pelo Brasil em colaboração com firmas transnacionais representa uma verdadeira "adaptação" às necessidades de uma população desprovida ou simplesmente a extensão de métodos desenvolvidos em vista de dotações de fatores produtivos diversas das dos países subdesenvolvidos, em que, por exemplo, predomina a mão-de-obra pouco ou não-qualificada e barata. A tecnologia do álcool (sucesso de exportação brasileira a países do Sul), por exemplo, serve, sem dúvida, aos interesses da indústria automobilística; mas seus efeitos sobre a posse da terra serão certamente concentradores num país como o Brasil, onde esta concentração já está a níveis elevadíssimos e socialmente inaceitáveis.<sup>27</sup>

Por fim, também na prática do financiamento aos países do Terceiro Mundo o Brasil está aplicando o que aprendeu em seu relacionamento com o Norte, vinculando os créditos à compra de mercadorias ou serviços no Brasil. Por serem um montante relativamente insignificante, estes créditos têm uma função preponderantemente propedéutica, de iniciação, explicando-se assim o fato de sua relativa difusão geográfica, contrastando com a alta concentração do intercâmbio estritamente comercial com países fornecedores de petróleo (principalmente) e matérias-primas (secundariamente). "Linhas de crédito, tendo por finalidade facilitar a compra no Brasil de bens de capital e de produtos de consumo duráveis, bem como o pagamento de serviços, estão colocadas à disposição de certos países, entre eles Angola (160 milhões de dólares), Moçambique (100 milhões), Senegal (12,9 milhões), Costa do Marfim (12 milhões), Gabão (10 milhões), Guiné-Bissau

(5 milhões), Níger (1,8 milhão), Mali (690 mil) e Togo (690 mil)."<sup>28</sup>

Também serve à intensificação do fluxo financeiro entre o Brasil e a África a instalação de filiais e agências de bancos brasileiros naquele continente. Exemplos são o Banco Real (agência em Abidjan desde 1978) e o Banco do Brasil (com agências em Abidjan, Lagos, Cairo, Casablanca, Dacar, Libreville e Túnis, as últimas cinco abertas em 1982).<sup>29</sup>

Finalmente, cabe recordar que, no dizer do ministro das Minas e Energia, a política de diversificação das fontes externas de suprimento de petróleo — especialmente a perseguida pelo governo Figueiredo — tem tido êxitos marcantes: do início de seu governo até 1982, o grau de dependência brasileira em relação às importações de petróleo oriundo dos países do Oriente Médio baixou de 90% para 60%, com o aumento do número de países fornecedores de seis para nove em 1980 e para doze em 1982.<sup>30</sup> O papel de países como a Líbia, a Nigéria e o Gabão cresceu grandemente em importância aqui.

### Conclusão

Em suma, é inegável que a expansão e diversificação das exportações brasileiras à África e a expansão das importações brasileiras oriundas da África, acompanhadas da intensificação dos laços financeiros, empresariais, marítimos e aéreos, significam um salto à frente no desenvolvimento das forças produtivas em ação neste intercâmbio. Em termos de modo de produção, porém, as tendências verificadas não são suficientes para constatar uma mudança qualitativa no relacionamento econômico internacional, no sentido da cooperação econômica no eixo Sul-Sul, entendida como superação de assimetrias existentes.

Ao contrário, a ainda precária evidência empírica sugere o prosseguimento da pesqui-

sa rumo à elucidação do caráter complementar e assimétrico do intercâmbio econômico brasileiro com a África. É bem possível que dados mais rigorosos levem à confirmação da hipótese de que o Brasil, efetivamente, atingiu uma situação "intermediária", contribuindo para diversificar o relacionamento hierárquico da economia internacional.<sup>31</sup>

Embora permitindo desenvolvimento na dependência, este tipo de diversificação — no interior da presente Ordem Econômica Internacional — parece contribuir para aliviar a dependência de países como o Brasil, mas aguçá-la em países como o Gabão e Angola, e para retardar as chances de combate à pobreza absoluta em todos eles. □

## NOTAS

1. Cf. Díaz, Alejandro, *Foreign trade regimes and economic development* (Colômbia: New Haven, 1976); Turner, L. u.a., *Living with the newly industrialized countries* (London: 1980); Beyfuss, *Die Schwellenländer im Welthandel* (Colônia: 1981). Uma introdução crítica ao problema: Puyana, Alicia, "Cooperación económica Sur-Sur", *Tercer Mundo y Economía Mundial* (México: CEESTEM, set.-out. 1981), p. 125-51, esp. 145.
2. Cf. D'Adesky, Jacques, "Brasil-África: Convergência para uma cooperação privilegiada", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 4 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1980), p. 5-19. Em artigo que trata da intermediação de divisas dos países industrializados no comércio Sul-Sul, o autor adota uma atitude mais crítica ante a possibilidade de cooperação já no contexto da "velha" ordem econômica internacional, ainda vigente. Cf. D'Adesky, Jacques, "A questão das divisas e do financiamento nas relações econômicas Brasil-África", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.ºs 6-7 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1982), p. 178-89.
3. Selcher, Wayne, "Alocução ao 1.º Seminário Internacional Brasil-África", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.ºs 6-7 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1981), p. 206-10, aqui: 206.
4. Pereira, Luiz Carlos Bresser, "Seis interpretações sobre o Brasil", *Dados. Rev. de Ciências Sociais*, vol. 25, n.º 3 (Rio de Janeiro: Iuperj, 1982), p. 269-306, aqui: 298.
5. Cf. o já citado artigo de Puyana, Alicia (nota 1) e mais: Matthies, Volker, "Süd-Süd-Beziehungen: Einführung und Überblick", in: Matthies, Volker (compilador), *Süd-Süd-Beziehungen. Zur Kommunikation, Kooperation und Solidarität zwischen Entwicklungsländern* (Munique: Institut für Allgemeine Überseeforschung Hamburg, 1982), p. 3-28, aqui: p. 16. Ver, na mesma obra, a visão de conjunto sobre o relacionamento comercial Sul-Sul propiciada por Engels, Benno, "Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern (ECDC)", p. 227-72, aqui: p. 233. Com base em grande quantidade de dados empíricos disponíveis, o autor também chega a uma atitude de grande ceticismo quanto às possibilidades de cooperação a partir do mero relacionamento comercial Sul-Sul, até aqui observado.
6. Cf. o já citado artigo de D'Adesky, J., "A questão..." (nota 2), p. 181. Note-se que este autor considera a presente intensificação do relacionamento comercial Brasil-África, em princípio, como preparação da Nova Ordem Econômica Internacional, posição virtualmente contrastante com o papel financeiro dominante no Norte (além de outros aspectos de dominação).
7. Cf. Nyerere, Julius K., "South-South option", *Third World Quarterly*, vol. 4, n.º 3, julho de 1982, p. 433-40; e Furtado, Celso, "South-South the way out", *Development* 1981, n.ºs 3/4, p. 132 ss.
8. Cf. Calcagnotto, Gilberto, *Brasilien 1974-1981. Externe Schocks und Krisenadministration - Perspektiven eines neuen Sozialpakts* (Hamburgo: Instituto de Estudos Latinoamericanos, janeiro de 1983), p. 3 ss. Para uma crítica mais aprofundada do "milagre", ver Singer, Paul, *A crise do "milagre"* (Rio de Janeiro: 1976).
9. Cf. Banco Central do Brasil, *Boletim Mensal*, julho de 1982, p. 296-7.
10. Cf. Brasseul, Jacques, "L'internationalisation de l'industrie brésilienne depuis 1964", *Problèmes d'Amérique Latine*, n.º 65 (3.º trimestre de 1982), p. 81-114, aqui: p. 101.
11. Cf. Tyler, William G., "Advanced developing countries as export competitors in Third World Markets: The Brazilian experience", *World Trade Competitions* (Nova Iorque: 1981), p. 331-408, aqui: p. 361.
12. Cf. Puyana, A., *op. cit.*, p. 145.
13. Cf. Brasseul, J., *op. cit.*, p. 104.
14. Cf. Braga, Helson, "Aspectos distributivos do esquema de subsídios fiscais à exportação de manufaturados", *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro de 1981, p. 783-801, aqui: p. 800. A pesquisa

abrange 3.243 empresas industriais, responsáveis por 82% das exportações de manufaturados e por 92% dos subsídios fiscais concedidos em 1978. Não foram considerados outros tipos de incentivos à exportação, tais como descontos fiscais, sistema *draw-back* e Befiex.

15. Cf. Embramec, "Competitividade da indústria brasileira de bens de capital", man. não publicado, 1978, citado em: Tyler, W., *op. cit.*, p. 387.

16. Ver, por exemplo: Lima, Maria Regina Soares de e Moura, Gerson, "A trajetória do pragmatismo — uma análise da política externa brasileira", *Dados, Rev. de Ciências Sociais*, vol. 25, n.º 3 (Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982), p. 349-63; Forrest, Tom, "Brazil and Africa: Geopolitics, trade and technology in the South Atlantic", *African Affairs*, vol. 81, n.º 322, janeiro de 1982, p. 3-20; Fragoso, João Luís Ribeiro, "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 5 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1980), p. 41-53; D'Adesky, J., "Brasil-África . . .", *op. cit.*

17. Cf. Ministério da Fazenda, *Comércio Exterior do Brasil*, vol. I, "Importação 1971" (Rio de Janeiro), p. 11-14.

18. Só em 1980 o DPC tomou a iniciativa de negócios de exportação na ordem de 500 milhões de dólares. Seu terminal computadorizado em Brasília recebe comunicados de 130 departamentos ligados às embaixadas brasileiras em 90 países do mundo inteiro, a respeito de ofertas comerciais, licitações internacionais e contratos de compra. Cf. *Veja*, 23-12-81, p. 71.

19. Cf. Banco do Brasil, Cacex-Depec, *Brasil - 1981 - Comércio Exterior*, Séries Estatísticas (Rio de Janeiro: 1982), p. 455 e 311.

20. Cf. Braga, H., *op. cit.*, p. 796, 792, 800.

21. Segundo cifras da Cacex, citadas por D'Adesky, J., "Intercâmbio comercial Brasil-África (1958-1977): Problemas e Perspectivas", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 3 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1980), p. 5-34, aqui: p. 19 (para o ano de 1972). Cf. para o ano de 1981: Banco do Brasil, Cacex/Depec, *Brasil 1981. Comércio Exterior*, Séries Estatísticas (Rio de Janeiro: 1982), p. 271 e 273.

22. Na relação dos principais produtos brasileiros absorvidos pelo mercado africano em 1982 incluem-se — além de *gas-oil* ou *diesel-oil*, com uma participação de 15% sobre o total exportado — o querosene de aviação, a gasolina automotiva tipo B, o açúcar refinado e as camionetas, os furgões e veículos CKD (completamente desmontados). Cf. Banco do Brasil, Cacex-Depec, *Brasil 1982. Balança Comercial. Exportação e Importação* (Rio de Janeiro: 1983) (com "dados sujeitos a retificação", conforme advertem os editores. E de fato, a indicação de que os produtos "básicos" perfazem 86% das exportações brasileiras à África em 1982 deve ser urgentemente retificada!). Dados mais específicos sobre determinados países africanos, sobretudo a Nigéria, ver em Glembotzki, Jürgen, *Brasilens Wirtschaftsbeziehungen zu afrikanischen und vorderasiatischen Ländern 1970-1981* (Hamburgo: Instituto de Estudos Latinoamericanos, 1982), p. 41-77, esp. p. 54-5 (Nigéria).

23. Cf. D'Adesky, J., *op. cit.* (nota 21), p. 21 (dados relativos a 1972); e Cacex-Depec, *op. cit.* (nota 21), p. 670.

24. Cf. Cacex-Depec, *Brasil 1982 . . .*, *op. cit.*, item África (p. não numerada).

25. "Empresas brasileiras executam obras e projetos em 34 países", *Jornal do Brasil*, 26.7.81, p. 35.

26. Ver o artigo acima citado, que reflete sobretudo a opinião das três maiores firmas exportadoras do setor: Mendes Júnior, Esusa e Montreal, bem como de outros especialistas em comércio exterior.

27. A tecnologia do álcool, como tal, não é necessariamente concentradora da posse da terra. Mas no caso concreto do Brasil está sendo. E o será também se outros países importadores, "modernizadores" nos moldes do Brasil, a aplicarem da mesma forma que o Brasil. Veja-se, para o caso do Brasil, o artigo de Silva, José Gomes da, "Proálcool e questão agrária", *Cadernos do Ceas*, n.º 77, jan.-fev. 1982, p. 8-17, esp. p. 15; e Saint, William S., "Farming for energy: Social options under Brazil's national alcohol program", *World Development*, vol. 10, n.º 3 (Grã-Bretanha: 1982), p. 223-38, esp. p. 229 ss. Enquanto, por um lado, o índice de concentração da posse da terra se deteriorava de 0,731 para 0,867 entre 1960 e 1975 (ano da introdução do Proálcool, em outubro), grandes empresas como a Brasilinvest, por exemplo, comunicam a instalação de "alguns pólos energéticos" de 60.000 ha cada um, com dez destilarias no total, para uma produção total de 200 milhões de litros por ano (*Veja*, 19.3.80, p. 47). Significativamente, a empresa — que é o protótipo do desenvolvimento brasileiro associado ao capital transnacional — anuncia o início da instalação do primeiro "Pólo Energético Brasilinvest" justamente na região em que Cabral "tomou posse" do Brasil (no extremo sul da Bahia, em Santa Cruz Cabrália/Porto Seguro). Ver o anúncio em *O Estado de São Paulo*, 5.6.81, bem como os índices fornecidos pelo Centro de Estudos Agrícolas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, in: *Retrospectiva da Agropecuária 1981*, p. 12. Por sinal, o presidente do Brasilinvest, Mário Garnero, denota viva percepção da premência da questão fundiária (ver seu documento entregue ao Papa João Paulo II: "O Brasil, a crise mundial e o imperativo do diálogo", Parte II, p. 3: "Não há no Brasil, atualmente, questões mais importantes e prementes do que as ligadas ao uso da terra"). Mas ele não vê

- contradição entre esta consciência e o Proálcool: Cf. Mário Garnero, *Energia: o futuro é hoje* (São Paulo: Anfavea, 1980).
28. Cf. D'Adesky, J., "Brasil-África . . .", *op. cit.*, p. 10.
29. Cf. Banco do Brasil, *Annual Report 1982, 1983*, p. 30-1.
30. Cf. *O Estado de São Paulo*, 15.7.82.
31. Ver a visão de conjunto oferecida por Matthies, V., *op. cit.*, p. 11-2, e mais detalhadamente: Esser, Klaus, "Industrialisierungsprozesse und Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung", in: Matthies, V. (compilador), *op. cit.*, p. 29-63. Neste artigo, Esser procura explicar a estratégia da "regionalização" do Terceiro Mundo como alternativa à "gradação" conotativa oferecida pelo Banco Mundial e países industrializados (ver especialmente p. 51).

# AS RELAÇÕES ARGENTINA—ÁFRICA NO MARCO DOS VÍNCULOS AFRO-LATINO- AMERICANOS

*Gladys Lechini de Alvarez\**

No cenário político mundial se perfilam duas grandes divisões do mundo que são excludentes: o conflito Leste—Oeste, marcado por uma confrontação ideológica entre dois sistemas políticos diferentes e liderados pelas duas superpotências: Estados Unidos e União Soviética; e o conflito Norte—Sul, marcado pela diferença econômica entre países ricos, desenvolvidos, e pobres, em vias de desenvolvimento.

Muito já se escreveu sobre as relações Norte—Sul e a atual assimetria internacional existente. Porém, é bastante recente a tomada de consciência dos países do Sul da necessidade de unir esforços para conseguir uma situação mais justa através da estruturação de uma Nova Ordem Econômica Internacional. A dificuldade se coloca na procura da equidade, porque ao serem criadas entre os Estados situações de igualdade, pode se produzir uma desestabilização do sistema internacional. E no diálogo Norte—Sul não houve até agora uma clara manifestação de que os países desenvolvidos estejam preparados para aceitar as perdas que tal transformação acarreta, considerando as demandas como uma ameaça à manutenção da paz e da segurança internacional.

O campo das relações Sul—Sul é uma área quase virgem, já que estas relações têm sido pouco estudadas. Dentro do marco destes vínculos horizontais, não é impossível que os países do Sul possam ajudar-se reciprocamente na procura de um desenvolvimento auto-sustentado, adquirindo assim maior influência na esfera internacional.

É dentro desta perspectiva que situamos as relações afro-latino-americanas. Para estudá-las, temos de entender que o fator mais importante de bloqueio tem sido a orientação das correntes comerciais e culturais no sentido Norte—Sul. O predomínio desta direção tem obstaculizado o nascimento nos países em vias de desenvolvimento do inte-

\* Membro do Grupo de Estudos Africanos da Universidade de Rosário.

resse primordial que implica desenvolver relações sólidas entre eles.

É no marco das relações Sul-Sul e mais precisamente da América Latina com a África que situamos a Argentina e seus vínculos com o continente vizinho. Fazendo uma re- senha sem pretensão exaustiva, mencionare- mos alguns dos obstáculos à cooperação afro-latino-americana e alguns fatores de aproximação, por entender que muitos deles são também aplicáveis às relações argentino- africanas.

### Fatores que obstaculizam a cooperação América Latina-África

Os regimes políticos latino-americanos são instáveis, fato que, salvo algumas exce- ções, leva-os a carecer de uma política exte- rior contínua. Para um incremento das rela- ções políticas afro-latino-americanas, seria aconselhável uma integração das políticas exteriores latino-americanas visando a au- mentar os vínculos Sul-Sul. Atualmente não existe uma formulação geral que promova o desenvolvimento de uma política latino-ame- ricana para a África.

Observa-se também a ausência de uma vontade política tendente a reorientar as re- lações visando às vantagens imediatas que pode trazer a cooperação horizontal.

Isto se deve em grande parte às relações privilegiadas que ambos os grupos de países mantêm com os países desenvolvidos do Norte, vínculo concretizado organicamente pela maioria dos países da África subsaariana nas Convenções de Lomé I e II

Além disso, grande parte da produção latino-americana, por ser tropical, é competi- tiva com a africana e não-complementar (nesses casos poderiam ser realizadas alianças e ações conjuntas através das associações de produtores).

Como todos estes países são economica- mente fracos, a falta de possibilidades de

financiar suas relações comerciais também atua como impedimento. Poderiam ser utili- zados os organismos multilaterais de finan- ciamento, como o BID e o BAD, ou cria- rem-se novas instituições para tal efeito (por exemplo, um banco inter-regional, ou pelo menos a nível bilateral, usando os créditos concedidos de país a país para financiar de- terminado tipo de exportações).

A falta de transporte e meios de comuni- cação adequados obstaculizam ainda mais a cooperação.

### Fatores de aproximação

Aqui podemos considerar dois componen- tes: o peso da história e a convergência de interesses.

Ambos os continentes foram coloniais, dominados pelos centros de poder do Norte, com o agravante para a África, já que esta dominação continuou até meados do presen- te século, criando maior ressentimento e des- confiança em relação à potência colonial. Esta situação tem gerado uma solidariedade de ex-colonizados, ainda que muitas vezes o vínculo com a ex-potência proussiga sendo dominante.

Os países dos dois continentes pertencem ao Grupo dos 77 e a maioria deles ao Movi- mento dos Não-Alinhados, foros onde discu- tem problemas comuns, e quando conse- guem acordos (porque existem divergências dada a heterogeneidade política e econômica dos países do Sul), fazem ouvir sua voz com mais força frente aos países desenvolvidos. Não obstante as discrepâncias, existe uma similitude de problemas econômicos e sociais que devem enfrentar.

Alguns países latino-americanos estão re- lativamente mais desenvolvidos do que os africanos, fato que favorece a transferência de tecnologia intermediária latino-americana para a África, a venda de serviços, a realiza- ção de empresas conjuntas, através de esque-

mas próprios adequados às realidades do Sul, auspiciando o desenvolvimento de uma cooperação econômica, cultural e técnica Sul-Sul.

Analisando as relações afro-latino-americanas se observa que, tirante algumas exceções, estas relações têm sido mais desenvolvidas pelos países situados nas margens do Atlântico. Pela América Latina: Brasil, Argentina, México, Cuba e Venezuela; pela África: Nigéria, Senegal, Zaire, Costa do Marfim, Gana e Gabão.

A maioria destes países são "potências em potência" pelos seus recursos naturais e posição econômica relativa, com uma ação autônoma limitada. Na grande parte dos casos, mais do que uma solidariedade Sul-Sul, prevaleceu a necessidade de ampliar os mercados frente os inconvenientes provocados pelos tradicionais compradores. Em geral, o vínculo surgiu da iniciativa dos países latino-americanos. Pode-se dizer então que as relações entre ambas as regiões se devem mais a fatores externos do que a uma política sistemática nascida de uma similitude de interesses.

A Argentina não escapa a estas regras gerais. Quando na década de 70 a administração Nixon modifica a política exterior dos Estados Unidos, estabelecendo relações com a República Popular da China e incrementando notavelmente a relação comercial com a União Soviética, a Argentina também segue uma política de abertura. Sem deixar de pertencer ao mundo ocidental, abre suas fronteiras comerciais aos países do Leste, encontrando na União Soviética um amplíssimo mercado para suas matérias-primas, em especial os cereais.

De qualquer modo, o intercâmbio comercial argentino continua orientado fundamentalmente para os países industrializados, mantendo assim o vínculo Norte-Sul. Em 1981, 71% do comércio exterior se dirige para os países do Norte.<sup>1</sup> Dos 29% restantes,

a América Latina absorve 21,01%; a Ásia, 5,95% (excluindo Japão); e a África, 2,04%.

Embora a América Latina seja uma região prioritária para a Argentina, não se deve esquecer a necessidade de incrementar o comércio com a África e a Ásia, tendo em vista os fatos da realidade do comércio internacional. O tão alegado liberalismo econômico sustentado pelos países desenvolvidos contrasta com as medidas protecionistas aplicadas por estes mesmos países na defesa de sua própria indústria e comércio.

Encontramos um exemplo disso na Europa, com a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE), em 1958. Podemos observar que desde então o comércio da CEE com a Argentina foi lesado pelas medidas restritivas aplicadas na defesa de seus países membros, como é o caso das restrições impostas à venda de carne argentina. A situação deve se agravar ainda mais com o ingresso da Espanha naquela organização.

Essas medidas restritivas se fundamentam geralmente em razões econômicas, embora muitas vezes decisões políticas também influenciem nas relações comerciais (por exemplo, o boicote promovido pela CEE por causa da questão das Malvinas).

Em definitivo, são os países industrializados que determinam unilateralmente de quem comprar, limitando assim a capacidade de negociação.

Nesse sentido, coloca-se para a Argentina a necessidade de procurar mercados alternativos que lhe possibilitem uma maior autonomia, mas que não sejam conjunturais. Quer dizer, deve-se criar e encontrar novas possibilidades de comprar e vender, respeitando e mantendo os novos mercados, apoiando-se numa sólida e coerente política de comércio exterior.

De acordo com esta ótica, o incremento da cooperação Sul-Sul deveria ser uma estratégia da política exterior argentina. Embora seja certo de que o atual nível de co-

mércio da Argentina com os países da América Latina, África e Ásia é reduzido, o que em parte se deve à tradicional orientação Norte-Sul do comércio internacional seguida pelos países subdesenvolvidos, tal fato também tem suas causas no desconhecimento por parte da Argentina das possibilidades que os mercados do Sul oferecem.

### A política exterior argentina em relação à África<sup>2</sup>

Num primeiro momento, a atenção da chancelaria argentina está orientada para os países árabes do Norte da África e para a então União Sul-Africana, provavelmente porque foram os primeiros países a adquirir independência (década de 50). Com a irrupção no cenário internacional da maioria dos Estados africanos na década de 60, a Argentina reconhece os novos Estados e estabelece relações diplomáticas com eles. Começa também uma tarefa de coordenação nas reuniões do Grupo dos 77, preparatórias da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento).

Na década de 70, uma vez estabelecidos e consolidados os novos Estados, a Argentina realiza uma política de maior aproximação, particularmente a partir da IV Conferência dos Países Não-Alinhados, realizada na Argélia, onde assume em suas relações com os países africanos uma postura mais concreta em fatos.

De qualquer maneira, a África tem ficado à margem na política exterior argentina, já que sempre foi dada prioridade às relações verticais com os países europeus e com os Estados Unidos, ao invés de colocar, como os últimos acontecimentos no Atlântico Sul demonstraram, a necessidade de procurar uma nova inserção internacional, tendo como primeiro objetivo a América Latina e, como segundo, a África, de cujos países só nos separa o Oceano Atlântico.

*Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 11, 1985

Contudo, tanto nas suas ações diretas como nas organizações internacionais, a Argentina tem mantido uma posição coerente com cinco princípios básicos, em tudo o que se refere ao continente africano:

- a) a universalidade das relações diplomáticas;
- b) o respeito à autodeterminação dos povos;
- c) a não ingerência nos assuntos internos;
- d) o apoio aos processos de descolonização;
- e) o rechaço a toda forma de discriminação racial.

É no âmbito das relações bilaterais que se pode determinar com clareza a ação da Argentina.

#### a) *Relações políticas*

Uma das principais considerações com respeito à África data de 1951, quando se reestrutura internamente a chancelaria, criando-se a Subdireção da Commonwealth Britânica, Ásia e África. Dentro da área africana se considerava a África ao sul do Saara, enquanto que a África Árabe estava incluída dentro de Europa e Oriente Próximo; mas em 1962 foi criado o departamento de África e Oriente Próximo, que inclui todo o continente.<sup>3</sup>

É importante mencionar a existência de um "Plano de presença argentina na África", que definia, já em 1960 (quando apenas 27 países africanos eram independentes), os motivos que aconselhavam a presença argentina no continente.<sup>4</sup> São eles:

- a) o interesse argentino em continuar a tradição de universalidade nas suas relações exteriores com a comunidade internacional e em especial com os novos países que alcançaram a independência;

b) a influência que as novas nações terão no futuro nos organismos internacionais, onde o voto do seu bloco será decisivo; portanto, se fará necessário manter com elas as mais cordiais relações se houver interesse de se chegar a posições de prestígio nos organismos especiais das organizações internacionais;

c) as possibilidades econômicas que o mercado africano oferece, não só como mercado de produção de matérias-primas complementares mas também como mercado para os produtos argentinos, tanto naturais como manufaturados. Embora a economia desses países continue em grande parte ligada intimamente às nações européias e em especial às metrópoles a cujo domínio foram submetidos, também é certo que na natural tendência dos novos Estados de ampliar suas áreas de comercialização, a exportação argentina encontrará um amplo campo de ação na África.

Para concretizar este plano, é proposta a criação de consulados e embaixadas em diferentes países chaves da África, aspecto que praticamente foi cumprido.

Na atualidade, todos os países africanos estão reconhecidos como Estados independentes. Não há relações diplomáticas com três países continentais: Djibuti, Maláui e República Centro-Africana e três insulares: Comores, Madagascar e Seychelles.

É importante mencionar que a primeira legação argentina foi criada no Egito em 1948, existindo nessa época consulados na União Sul-Africana, Egito e Marrocos, e encarregados de negócios em Dacar e Argel.<sup>5</sup>

Na chamada África ao norte do Saara, a Argentina possui atualmente embaixadas na Argélia (1964), Egito (1953), Líbia (1973), Marrocos (1960) e Tunísia (1964). Na África subsaariana, possui embaixadas na Etiópia (1968), Costa do Marfim (1973), Gabão (1974), Quênia (1973), Nigéria (1963), Se-

negal (1964), África do Sul (1960) e Zaire (1972).<sup>6</sup>

É de mencionar que a embaixada de Gana foi aberta em 1963 e fechada em 1968, enquanto a da Libéria foi criada em 1964 e fechada em 1977. Decidiu-se a reabertura da embaixada em Gana e a instalação de embaixadas em Angola e Tanzânia, que ainda não se concretizou por razões orçamentárias.

A Argentina conta também com representações econômicas na Argélia, Costa do Marfim, Egito, Quênia, Líbia, Marrocos, Nigéria e África do Sul.<sup>7</sup>

Por sua parte, os países africanos que têm representação diplomática na Argentina são: Egito (entre 1955 e 1960), Argélia (desde 1964), Líbia (1973), Gabão (1975), Marrocos (1982), Nigéria (1981), Zaire (1973) e África do Sul (1961). Possuem consulados honorários: Cabo Verde (desde 1975), Libéria (desde 1953) e Tunísia, sendo que o de Serra Leoa foi fechado.

A Argentina tem sustentado a abertura de embaixadas e representações econômicas, com o envio de missões diplomáticas e comerciais. O primeiro antecedente é no ano de 1960 (de 1.º a 5 de julho) quando se envia o representante da Argentina nas Nações Unidas, Mário Amadeo, às festividades da independência do Zaire e Somália. Mas só no fim da década de 70 é que as missões se fazem mais assíduas e adquirem certa regularidade. Contudo, são poucas as missões de alto nível (presidencial ou ministerial) que se têm dirigido à África, fato que prova que o continente africano continua ocupando um lugar secundário na política exterior argentina.<sup>8</sup>

As regiões mais visitadas são: África do Norte, Ocidental e Central. A maior assiduidade coincide com aqueles países onde a Argentina já tem embaixadas e representações econômicas.

Esta aproximação com o continente tem frutificado com a assinatura de convênios

(acordos comerciais, culturais, de cooperação científica e tecnológica, de cooperação econômica e técnica) que facilitarão o melhor desenvolvimento das relações com a África. Vale salientar a importância do ano de 1980, pela assinatura de quase todos os convênios existentes com os países da África Subsaariana, acordos que marcarão futuras ações governamentais e privadas. São quinze os convênios assinados com a África do Norte e dezesseis com a África Subsaariana.<sup>9</sup>

### b) *Relações comerciais*

É no âmbito das relações comerciais que a Argentina tem boas oportunidades de realizar um trabalho concreto que dará base para incremento de todo tipo de relações. Seguindo-se uma política pragmática, há ótimas oportunidades para a colocação de produtos nos mercados africanos, compra de algumas matérias-primas e transferência de tecnologia intermediária, adaptada às necessidades reais destes novos países. Isto não implica que o objetivo seja consolidar uma nova dependência econômica (que os países africanos mudem sua subordinação às ex-metrópoles e Estados Unidos por uma com país intermediário), mas desenvolver um sistema de cooperação, para salvaguardar os interesses mútuos e realizar contribuições em comum em condições específicas.

A proporção que tem o comércio da Argentina com a África não é significativa. Contudo, se compararmos as duas últimas décadas, vemos que se quadruplicou (1,62% para a década de 60 e 6,39% para a de 70).<sup>10</sup>

Os países com cifras significativas de comércio são, em ordem de importância: Líbia, Argélia, Gabão, África do Sul, Marrocos, Egito, Nigéria, Canárias, Angola, Congo e Tunísia.<sup>11</sup>

É com os países afro-árabes, África do Sul e Canárias que a Argentina tem relações comerciais mais intensas.

Analisando-se as cifras totais das exportações argentinas para a África, vemos que os principais compradores africanos por ordem de importância são: Argélia, Líbia, Egito, Canárias, Marrocos, Tunísia, África do Sul, Angola e Nigéria. Só estes dois últimos países, com cifras maiores de 50 milhões de dólares, pertencem à África Subsaariana.

A incidência das exportações argentinas para a África em relação ao total da pauta é mínima (a percentagem média para a década de 60 foi de 0,8%, quadruplicando na década seguinte, com crescimento menos que proporcional ao total geral das exportações para o resto do mundo).

Os países árabes, a África do Sul e Canárias se mantêm como os principais clientes, seguindo-os com cifras menores os países da costa ocidental (Nigéria, Zaire, Angola, Costa do Marfim e Senegal).

Se realizamos uma análise por décadas, observamos que na década de 60 os principais compradores eram Canárias e África do Sul, com mais de 50% de nossas exportações para a África; na década de 70 se observa uma perda de importância de ambos, incrementando-se as compras dos países árabes (Líbia, Argélia, Egito e Tunísia). Incrementa-se, também, a participação dos países da costa ocidental da África, em especial Nigéria e Angola.

Como avaliação de todo o período (1961-1980), observamos que as exportações argentinas para a África mostram pontos de marcada descontinuidade, mas quando se tomam como percentagem as exportações totais da Argentina, as variações não são tão bruscas.

*Importações argentinas da África* – O rol das importações da África dentro do total da Argentina é escasso. A percentagem média para a década de 60 foi de 0,82%; quadruplicando na década seguinte para 3,16%. Além disso, o crescimento ou a diminuição das importações não está em relação com o mes-

mo processo nas importações globais da Argentina.

Considerando as cifras totais das exportações de cada país africano para a Argentina, vemos que os principais vendedores por ordem de importância são: Líbia, Gabão, África do Sul, Marrocos, Nigéria, Congo e Angola.

Se analisarmos por década, observamos que nos anos 60 as importações são oriundas dos países anglófonos: África do Sul, Nigéria e Gana fornecem 80% das importações.

Existe grande diferença entre os países com maior exportação e os demais, como os países da costa ocidental, que exportam quantidades mínimas. Figuram alguns países árabes (Argélia e Líbia) e ex-colônias inglesas da costa oriental (Zâmbia e Quênia).

Na década de 70, Gana, África do Sul, Gabão, Nigéria, Líbia e Angola são os principais fornecedores africanos da Argentina, os quatro últimos com as vendas de petróleo e Gana com alumínio (até 1976). Incrementa-se o comércio com os países da costa ocidental. Os países árabes não ocupam posição de destaque.

Concluindo sobre o período (1961-1980), observamos importantes altos e baixos nas importações argentinas, em geral derivados das flutuações na importação de petróleo e outras matérias-primas como o alumínio. A curva de importação apresenta uma linha irregular ascendente. Os pontos máximos correspondem ao ano de 1966 (pelo petróleo da Nigéria, com 73,81% do total importado), ao ano de 1974 (pelas importações de petróleo da Líbia, com 90,58% do total) e ao ano de 1979 (pelas importações de Gabão, Angola, Nigéria, Congo e África do Sul, que concorrem com 98,33% do total).

É importante para ter uma idéia mais clara das relações comerciais atuais fazer uma breve análise do quinquênio 1976-1980.

Quanto às exportações argentinas para a África, aumentaram em duas vezes e meia, de 453.805.000 dólares no período 1971-75

para 1.103.351.700 dólares no período 1976-80, com incidência de 3,46% nas exportações totais da Argentina.

Os principais clientes são tradicionais em comprar da Argentina, só que a Líbia tem diminuído suas compras e dois países da costa ocidental (Angola e Nigéria) estão aumentando-as. Por ordem de importância, estes países são: Argélia (21,14%), Egito (16,10%), Canárias (9,29%), Tunísia (8,43%), Marrocos (7,49%), Angola (6,83%), Nigéria (5,57%), Líbia (5,19%) e África do Sul (4,17%), totalizando 84,21% das exportações para a África.

Quanto às importações da África, estas se duplicam em relação ao período anterior: 488.570.000 dólares para 1971-75 e 868.368.500 dólares para 1976-80, correspondendo este montante a 3,07% das importações totais do país.

Os principais fornecedores são: Gabão (36,15%), África do Sul (16,22%), Congo (12,94%), Nigéria (8,95%), Angola (3,71%) e Libéria (1,01%), que compõem 79,02% das importações totais da África. Vale salientar que Gabão, Nigéria e Angola são países exportadores de petróleo, sendo que este último se incorpora como importante exportador a poucos anos de sua independência.

Podemos dizer, então, que na análise da evolução das relações comerciais da Argentina com os países africanos observamos as seguintes características:

1. A incidência do comércio da Argentina com a África dentro do comércio global é mínima, com tendência ascendente. O comércio é flutuante e em geral não se pode determinar a existência de uma política de comércio exterior. Em relação ao comércio total da Argentina, estes montantes equivalem a 3,1% das exportações totais e 2,6% de suas importações. É óbvio que se trata de um comércio incipiente, com um baixo valor absoluto, cujo nível e dinamismo é bas-

tante inferior ao intercâmbio entre Brasil e África.

2. A balança comercial é equilibrada.

3. As importações da África estão dominadas pelo petróleo (ocupa quase 80%) e minerais metalúrgicos, vindo em menor porcentagem a madeira. A Argentina adquire seu petróleo principalmente do Gabão, Congo, Angola e Nigéria, obtendo as três quartas partes de sua importação petrolífera total daqueles países. Pode-se prever que estas importações desaparecerão num futuro próximo, já que a Argentina está conseguindo a auto-suficiência no abastecimento de petróleo. Excluindo estes últimos países, a balança comercial é em geral favorável para a Argentina nos demais casos, o que constitui um elemento importante a considerar no futuro desenvolvimento das relações comerciais.

4. Quanto às exportações, carnes de todos os tipos e preparados constituem junto dos cereais os itens mais importantes, ainda que nos últimos anos se esteja produzindo uma mudança interessante, já que à venda de alimentos foram incorporadas as técnicas e a cooperação para produzi-los, enviando-se câmaras frigoríficas, maquinaria agrícola, padarias mecânicas, fábricas de produtos lácteos, um hospital, tecnologia agropecuária etc.

A experiência da Argentina em matéria de comércio com a África tem uma história relativamente curta e os primeiros vínculos de transcendência datam dos anos 60, quando se tornam independentes os Estados africanos. Vale mencionar a existência anterior de um comércio de tipo triangular: Argentina—metrópoles—colônias.

Observa-se que o comércio com a África aumentou como consequência do envio de missões diplomáticas e comerciais, mostrando o interesse argentino por esses mercados.

Em 1978 a Argentina ingressa no Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) e atual-

mente está considerando sua participação no Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

O Banco da Nação ainda não conta com sucursais na África, mas sim com bancos correspondentes locais. Existe um projeto de abrir três escritórios de representação, em Abidjan, Nairobi e Casablanca.

Um ponto a ser resolvido na prestação de cooperação técnica horizontal continua sendo seu financiamento, já que não foram previstos fundos específicos para este fim. O financiamento, em geral, constitui um dos elementos essenciais sobre o qual descansa o futuro desenvolvimento do intercâmbio. A maioria dos países africanos enfrenta uma severa escassez de divisas e necessita de créditos para comprar na América Latina. Considera-se a possibilidade de obter financiamento dos países da OPEP para estas operações comerciais.

Estima-se que a Argentina tem capacidade de fornecer aos países africanos produtos nas seguintes áreas: alimentos e seus preparados (especialmente carnes, grãos, leguminosas e peixe); maquinaria agrícola; sistema de irrigação, matadouros, frigoríficos; fábricas de lácteos e granjas; padarias automáticas; caminhões; e equipamentos de construção e de hospitais. Contudo, resulta muitas vezes difícil competir com os abastecedores tradicionais, especialmente com os países europeus.

Um maior grau de dificuldade apresenta o desenvolvimento das exportações africanas de tipo não tradicional. Como se pode observar, a Argentina importa somente três produtos primários do continente africano. Uma das opções para aumentar a capacidade de exportação dos países africanos é a realização de projetos produtivos conjuntos (*joint-ventures*).

Vários países africanos expressaram interesse nesta modalidade de associação com empresas argentinas, com o objetivo de levar adiante projetos nas áreas de criação de animais, processamento de alimentos e constru-

ção e uso de frigoríficos. Estima-se que este tipo de operações aumenta a viabilidade dos projetos ao oferecer maiores possibilidades sobre o financiamento, a operação produtiva das fábricas e as vendas dos produtos finais.

### c) *Relações culturais*

Podemos afirmar que é escasso o intercâmbio cultural existente, como quase nulo o conhecimento sobre a África que existe nos meios universitários, científicos e empresariais. O mesmo ocorre com os países africanos em relação à realidade argentina e latino-americana, salvo em alguns países, onde através de nossas embaixadas têm sido realizadas tarefas de difusão cultural, mas que ainda apresentam resultados escassos.

Existem seis acordos culturais assinados com a África, sendo quatro com países afro-árabes (Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia) e dois com países subsaarianos (Senegal e Zaire).

### d) *Cooperação científica e tecnológica*

A cooperação científica e tecnológica permitirá à Argentina efetuar a transferência dos seus conhecimentos e de sua tecnologia intermediária. O país já tem convênios nesta área firmados com o Egito, Líbia, Gabão, Guiné Equatorial, Senegal, Togo e Zaire.

### e) *Meios de comunicação*

Um aspecto importante para a o estreitamento de laços entre países são os sistemas de comunicação, que de acordo com a atual estrutura interdependente do mundo constituíram-se num elemento essencial para as relações internacionais.

O tráfico marítimo mais importante que se realiza com os países da costa ocidental não está regido por nenhum acordo. Daí, os fretes são fixados pelas próprias companhias que prestam o serviço. As escalas ocorrem em

função da carga a transportar, circunstância que condiciona a frequência dos serviços. Por exemplo, a frequência dos navios da ELMA (Empresa de Linhas Marítimas Argentinas) que se dirigem à costa ocidental africana é de aproximadamente 70 dias, com carga geral e frigorífica, tocando regularmente Pointe Noire, Matadi, Abidjan e Libreville, e eventualmente Lagos, Kribi e Lobito.

Não obstante os serviços cumpridos pela ELMA e outras empresas, as dificuldades com os embarques existem, particularmente no porto da Nigéria, e enquanto não houver facilidades de transporte o aumento da atividade comercial encontrará dificuldades.

Os serviços prestados à costa norte da África, costa oriental e costa sul são eventuais e condicionados à carga oferecida.

Quanto aos serviços aéreos, embora a empresa estatal Aerolíneas Argentinas não tenha vôos diretos para a África (somente na década de 60 efetuava vôos de Buenos Aires à Europa com escala em Dacar, Senegal), existem outras companhias aéreas que de Buenos Aires se dirigem ao continente africano. Aparentemente devido ao elevado preço do combustível para os aviões na África do Sul, a Aerolíneas Argentinas decidiu em janeiro de 80 reduzir progressivamente seus vôos para esse país até o cancelamento completo.<sup>12</sup>

Continua sendo mais fácil triangular com as capitais européias, que têm vôos diários com o continente africano. Isto explicaria os problemas dos homens de negócios, diplomatas e inclusive turistas argentinos para organizar suas viagens à África, sem a adequada infra-estrutura de traslado de um país a outro.

Quanto às comunicações via satélite, a Argentina chegou a um acordo com o governo do Zaire para que um canal de satélite possa estar dirigido diretamente a Kinshasa, que será o centro distribuidor de comunicações com os países africanos.<sup>13</sup>

Além disso, a Argentina e dez países africanos assinaram um acordo de exploração de um cabo submarino entre a América do Sul, África Ocidental e Europa. O cabo se estenderá desde Recife (Brasil) — prolongando-se por via terrestre até Buenos Aires — a Dacar (Senegal) e Lagos (Portugal).<sup>14</sup>

Por tudo aqui exposto é que somos conscientes de que só através de um aumento das nossas vias de comunicação com o continente africano (atualmente insuficientes) teremos maiores possibilidades de estreitar relações com estes países, separados apenas pelo Oceano Atlântico.

### Conclusões

É bastante difícil para a Argentina formular uma política para a África que resulte satisfatória para os interesses de ambos os lados, pela diversidade de situações nacionais e a complexidade das relações internacionais. A aproximação política deve ser constante e coerente, fundamentada num sólido conhecimento da realidade africana, de suas diversidades e similitudes, das especificidades de cada país, da sua mentalidade, cultura e formas de vida, suas elites dirigentes, com uma clara percepção de quem detém o poder real de negociação. A Argentina necessita demonstrar sua presença na África com fatos concretos e uma das formas de fazê-lo é aumentando a relação comercial, atualmente incipiente mas promissora.

Em relação aos países exportadores de petróleo, a balança comercial é desfavorável, mas poderia ser equilibrada com as vendas de alimentos e tecnologia para seus processos de industrialização.

Quanto aos países de desenvolvimento médio, observa-se que na medida em que as importações africanas aumentam, estes países vão tomando consciência da necessidade de aumentar também suas exportações. Como devem desenvolver seu potencial indus-

trial, os argentinos podem satisfazer a crescente demanda de bens de capital, serviços e tecnologia: a maquinaria desenhada para uso portenho (e a adaptada com tecnologia altamente sofisticada) pode também ser utilizada na África com maiores vantagens do que o equipamento europeu, japonês ou norte-americano.

Em relação aos países pequenos, pode-se trabalhar com “efeito demonstração”, quer dizer, embora reconhecendo sua pequenez, não viabilidade econômica, falta de influência internacional e sua pequena importância comercial, os argentinos têm condições de demonstrar o que podem fazer em prol do desenvolvimento africano.

Dentro deste contexto, os meios de ação concretos para incrementar as relações comerciais com os países africanos poderiam ser:

- intercâmbio de missões governamentais e privadas, dando-lhe certa continuidade;
- apresentação às litações do Fundo Africano de Desenvolvimento e do Banco Africano de Desenvolvimento;
- estabelecimento de relações com as Secretarias Gerais das Comunidades Econômicas, para estudar conjuntamente as possibilidades de realizar tarefas comuns e aproveitar o mercado mais amplo que oferece a integração;
- utilização em termos de assessoramento das embaixadas africanas dos países que estão dispostos a aumentar a cooperação e o comércio bilateral;
- difusão do conhecimento sobre a Argentina através de suas embaixadas e representações econômicas, ao mesmo tempo que se promove o conhecimento do continente africano na Argentina, a nível empresarial e geral, destruindo nítidas imagens correspondentes ao período da colonização;
- participação nas feiras africanas e convites aos países para assistir às que se reali-

zam na Argentina, como também a organização de feiras no continente africano, com uma publicidade adequada, levada adiante pelas representações e embaixadas e pela publicação de tais eventos em revistas especializadas do continente, muitas das quais se editam em Londres ou Paris;

– concessão de créditos aos países africanos para a compra de produtos argentinos e de doações alimentares enquadradas no Programa Mundial de Alimentos;

– incremento das linhas regulares de transporte para o continente africano;

– análise da possibilidade de aplicar um “sistema de trocas” no comércio argentino-africano, para evitar os problemas de pagamento e a necessidade de recorrer ao dólar como divisa.

É importante também aprofundar a relação cultural, através do intercâmbio de pesquisadores, cientistas, peritos, além da realização de acordos entre universitários, para a concessão de bolsas e a difusão da cultura de ambas as regiões. A organização de seminários, cursos, conferências sobre a África e a promoção da pesquisa científica com a criação de centros de estudos africanos colaboraria para este objetivo.

Por outro lado, necessita-se de que os Ministérios das Relações Exteriores e Culto e o da Economia trabalhem conjuntamente, para não desperdiçar esforços, nem apresentar posições isoladas e contraditórias.

Também se deveria dotar de recursos especiais as embaixadas e representações argentinas nos países africanos para que desenvolvessem uma tarefa maior de difusão através de contatos políticos e econômicos. Deve-se também apoiar, dentro e fora do governo, especialistas sobre África, que orientem a ação política, além de destacar especialistas em assuntos africanos na missão permanente da Argentina nas Nações Unidas, a fim de

que mantenham contato diário com os representantes de todos os países africanos.

Como a Argentina não tem tido uma política exterior coerente, também não tem tido uma política africana. Podemos dizer entretanto que tem uma aproximação com o continente africano, uma morma e lenta aproximação com a África exemplificada em ações. De 1960 até agora, foram aumentadas as missões comerciais e políticas, o comércio, a cooperação, foram abertas doze embaixadas e há três em projeto. Os vínculos aumentaram, mas não na medida do necessário, talvez na medida do possível.

Existe uma aproximação com a África no campo político, econômico e cultural. A materialização dessa aproximação é que sofre altos e baixos (que podem ser por razões de política e economia internas ou porque a África é considerada marginal para a política exterior argentina).

A política africana até então desenvolvida pela Argentina não tem continuidade e deveria ser mais intensa. As missões devem criar essa continuidade, mas quando repetem trabalhos, não a criam. Não tem sentido a assiduidade das missões se não existem posteriores realizações; entre cada missão é importante um período de consolidação, mas se os frutos das missões são escassos, não existe consolidação. É importante a tarefa do governo para enquadrar a atividade privada; se as empresas não forem estimuladas, não se obtêm créditos, não se promove o comércio com a África e as missões terão sido um esforço inútil.

É transcendental promover operações que impliquem permanência, que contribuam para o desenvolvimento dos países africanos, que estabeleçam relações de cooperação e não de exploração. É importante a realização de acordos de financiamento, transporte e garantias de crédito para incrementar o comércio.

A política exterior argentina deve enquadrar-se dentro de uma política internacional, onde os vínculos Sul-Sul sejam de vital importância, sem abandonar, contudo, os vínculos com os países desenvolvidos, dada a necessidade de tecnologia e financiamento que só esses países podem oferecer.

Embora a prática dos países latino-americanos mostre a implementação de uma política exterior bilateral, seria importante conseguir uma política exterior latino-americana com relação ao continente africano. Para tal efeito merecem ser citadas algumas reuniões multilaterais orientadas nesse sentido, como a colaboração entre a Codesria e a Clacso desde 1974. Também merecem referências as resoluções aprovadas em 1977 pela Comissão

Econômica para a África e pela Comissão Econômica para a América Latina destinadas a fortalecer a cooperação entre ambas as regiões, a reunião de representantes da OUA e da OEA em Washington em 1979 e as frequentes viagens de funcionários de organizações de cooperação econômica africana à América Latina.

Por tudo isto é que propomos que o Brasil, Argentina e México, que são países com importantes vínculos horizontais com o continente africano, organizem reuniões de países latino-americanos a nível governamental e privado, para tratar a diagramação conjunta de políticas comuns para a África, com o objetivo de obter uma melhor e mais frutífera cooperação Sul-Sul. □

#### NOTAS

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Comercio Exterior Argentino, Buenos Aires, 1982.
2. Para esta parte do trabalho foram consultados: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memórias, ano 1945-46, 1946-47, 1947-48, 1948-49, 1949-50, 1950-51, 1951-52, 1952-53, de 1954 a 1966 não existem Memórias publicadas, 1971 (inclui desde 1966 a 1971), 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, Buenos Aires.
3. Salvo indicação contrária, para o estudo das relações bilaterais se utilizou como fontes: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memórias, Buenos Aires; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, División Tratados, Buenos Aires; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, División África e Oriente Próximo, Buenos Aires; Subsecretaria de Comercio Exterior e Integración Regional, Dirección Nacional de Relaciones Económicas Bilaterais e Dirección Nacional de Promoção de Exportações, Buenos Aires.
4. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memorandum n.º 39 de 20.7.61 do Departamento de Asia e África, Buenos Aires, 1961.
5. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memoria ano 1947-48, Buenos Aires, 1948, p. 42.
6. As datas correspondem aos decretos de criação de embaixadas e não à sua instalação.
7. Pelo Decreto n.º 2.126/79 foi autorizada a abertura de representações econômicas na África.
8. Para uma referência específica das missões, ver nosso trabalho "Evolución de las relaciones argentino-africanas", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, n.º 50/51 (Rosario: 1981), p. 79 a 83.
9. Os convênios assinados com a África estão no nosso artigo "Evolución de las relaciones . . .", *ibidem*, p. 83-4.
10. Para esta parte do trabalho os dados foram tirados do Indec (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Poder Ejecutivo Nacional, Secretaria de Estado de Fazenda, Dirección Nacional de Estadísticas e Censos, Comercio Exterior Argentino.  
Dentro da classificação do Indec as Ilhas Canárias figuram como possessão espanhola até 31-12-62 e a partir daí como Estado independente. Nós não concordamos com este critério, já que na atualidade as ilhas fazem parte da Espanha, ainda que exista um movimento que tenta sua separação. Pelo Decreto-lei real de 17-3-78, foram dotadas de um regime semi-autônomo semelhante a outras regiões do Estado espanhol. Consideramos que o papel destas ilhas em oferecer vantagens tarifárias consiste em ser mero intermediário no comércio internacional, portanto só as consideramos na nossa análise de cifras globais porque estão

incluídas nos censos. Mas como nossa intenção é analisar as possibilidades de incrementar as relações bilaterais segundo a produção e necessidades dos países, Canárias não nos interessa para tal efeito, embora sendo intermediária entre a Argentina e os países africanos, porque é muito difícil determinar o destino final ou a origem dos produtos.

11. Para a análise do comércio global se considerou como montante de cada país a soma de todas as exportações e importações com a Argentina para o período 1961-1980. Além disso, só foram tomados os países com cifras maiores de 100 milhões de dólares.
12. "Vuelos a Sudáfrica de Aerolíneas", *La Nación* (Buenos Aires: 25 de fevereiro de 1980).
13. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memórias, ano 1975, p. 75.
14. Ministerio de Economía, "Sistema de telecomunicaciones por cable submarino con África y Europa", *Boletín Semanal*, n.º 250 (Buenos Aires: 11 de setembro de 1978), p. 22.

# AS INCIDÊNCIAS DO CONFLITO DAS MALVINAS NO SUBSISTEMA DO ATLÂNTICO SUL

María del Carmen Llaver\*

Tradução: Juarez P. Coqueiro

\* Pesquisadora do Ceinar — Centro de Estudos Internacionais Argentinos.

## Introdução

É nosso propósito considerar as incidências que o conflito das Malvinas provocou simultaneamente dentro do âmbito das relações internacionais e mais precisamente dentro das relações intra-sul-atlânticas. Para isso faremos uma breve referência ao sistema de relações anteriores ao conflito e, logo depois, entraremos nos antecedentes do mesmo. Não é nosso objetivo marcar a importância da crise, mas seus antecedentes e consequências.

## O Atlântico Sul antes das Malvinas

O sistema de relações intra-sul-atlântico surgiu a partir de 1960, quando em consequência do movimento de descolonização os recém-independentes países africanos ingressaram na Organização das Nações Unidas<sup>1</sup>.

Desde então começou uma crescente ligação, especialmente a nível de foros internacionais, que progressivamente se estendeu a nível bilateral.

Por outro lado, a partir de 1965, a África do Sul, condenada pela comunidade internacional devido ao seu modelo interno de *apartheid*, tratou de encontrar aliados para evitar o isolamento, incrementando suas relações com os países do Cone Sul, os quais, apesar de acatarem as sanções, continuam mantendo com ela relações econômicas normais<sup>2</sup>.

Posteriormente surge um marcado interesse do Brasil pela África a partir da década dos 60, e mais precisamente com Garrastazu Médici, que trouxe como consequência um grande incremento das relações em todos os níveis<sup>3</sup>.

Mais tarde surgiu o interesse da Argentina pelo continente africano, interesse que se foi vislumbrando através de um longo processo e começou a dar certos frutos no estreitamento de relações<sup>4</sup>.

Dentro deste marco de relações entre ambas as margens oceânicas, era visível a presença de atores zonais e extrazonais.

Os atores extrazonais eram as grandes potências e seus interesses na região, assim como também a França e a Grã-Bretanha, como ex-metrópoles coloniais dos países africanos<sup>5</sup>. Esta última com possessões coloniais no Atlântico sul-americano.

Em relação às superpotências, e partindo do período de descolonização, é importante destacar o papel desempenhado pela África na ordem internacional, reafirmando o vazio de poder que o processo de independência criou, o qual foi aproveitado pela União Soviética em detrimento do chamado bloco ocidental.

A ação da União Soviética na África e suas políticas para o continente se manifestaram no: a) estabelecimento de relações diplomáticas; b) ajuda econômica; c) aproveitamento das crises internas africanas; d) a ação cubana na África. Conseqüentemente com esta política, seus interesses no Atlântico Sul estavam relacionados fundamentalmente com: a) o estabelecimento de uma estratégia marítima periférica; b) a obtenção de bases ou facilidades portuárias; c) a influência sobre a estratégica rota do petróleo; d) o isolamento da África do Sul; e) o isolamento dos países africanos árabes pró-ocidentais que pudessem influenciar no conflito do Oriente Médio.

A atuação da União Soviética, suas tentativas de assentamento e seus interesses no Atlântico Sul têm constituído parte de uma estratégia marítima periférica, num longo mas constante caminho para a obtenção da supremacia total.

Em relação aos Estados Unidos, a grande potência ocidental para quem o Atlântico Sul forma parte de sua área de segurança, mostrou um interesse constante pela África até 1968. Mas a partir da década de 70, começou o declínio de sua influência devido à

doutrina Nixon de expansão para o Pacífico, política que continuou com os governos seguintes e que foi apoiada pelo Congresso. Isto significou a retirada da ajuda militar à Unita e ao FLNA, o que conduziu ao triunfo do MPLA em Angola com apoio soviético-cubano.

Os interesses dos Estados Unidos na região com relação à África eram: a) políticos e de defesa, os quais estavam dirigidos a manter a maior quantidade de Estados africanos dentro de sua órbita e deter o avanço comunista na região; e, do mesmo modo, resguardar a rota petroleira e precaver-se contra qualquer incidente que pudesse ocorrer em detrimento da OTAN; b) econômicos, os quais estavam relacionados com o comércio e a obtenção de matérias-primas fundamentais para suas indústrias. É por isso que neste aspecto, com seu tratamento privilegiado, favoreciam à África do Sul, à Nigéria e à Costa do Marfim.

Em relação à América do Sul os interesses dos Estados Unidos foram redefinidos. O que anteriormente foi uma política de sanções pelos direitos humanos, logo tendeu a se converter numa nova aproximação, que não chegou a se concretizar, e que tem retornado aos princípios da Guerra Fria. Segurança — desenvolvimento e através deles quer comprometer a região não em benefício precisamente dos atores zonais mas em defesa dos seus interesses de grande potência frente à União Soviética<sup>6</sup>.

No econômico, a relação com os Estados Unidos se deu a nível de capitais privados e de apoio nos organismos internacionais financeiros. Em relação à defesa ficou evidente um imobilismo da potência ocidental e se pensou numa possível revisão desta atitude com o governo de Reagan, fato que não ocorreu.

Surgia assim a coerência da estratégia soviético-cubana e seu avanço na África frente à falta de coerência da nova estratégia defen-

siva dos Estados Unidos, cuja política através das sanções de Carter conduziram a uma redefinição da segurança por parte do Brasil e Argentina, os quais estabeleceram uma operação naval conjunta chamada *Fraterno*.

Era evidente a preponderância da política ofensiva soviética, na luta pela primazia, frente à retirada dos Estados Unidos.

No que diz respeito à França, seus interesses eram fundamentalmente econômicos e de defesa, como integrante da OTAN. E continuará mantendo boas e dentro de um curso normal as suas relações com as ex-colônias. Semelhante era a situação da Grã-Bretanha, com profundos laços com a África, através da Commonwealth. Os maiores laços entre a Europa e a África estavam dados pela Convenção de Lomé II, entre a CEE e os países daquele continente. Do mesmo modo, o interesse que a Europa possuía no Atlântico Sul era a preservação desta via, por ser fundamental para seu comércio e porque era a principal rota do petróleo e o flanco sul da OTAN<sup>7</sup>.

Vale destacar também que a Grã-Bretanha tinha interesses na América em relação às ilhas Malvinas, Sandwich e Geórgia do Sul, territórios usurpados à Argentina e que se encontravam em litígio. Surgia assim, de forma evidente, que os interesses dos atores extrazonais podiam desestabilizar a região, tanto nas suas costas como no próprio oceano.

Em relação aos atores zonais, nos deparamos com países africanos e americanos. Os atores africanos eram a África do Sul e o resto dos países africanos da costa sul-atlântica.

A África do Sul, país de grande importância estratégica pela sua posição geográfica, era um país sancionado pela comunidade internacional devido ao seu modelo interno de *apartheid* e que, além disso, mantinha sob seu domínio o território da Namíbia apesar dos ditames das Nações Unidas, situações

que ainda não se tinham modificado. Contudo, devido à importância econômica da África do Sul, encontravam-se nela grandes investimentos dos países ocidentais, especialmente os destinados à exploração de ouro e diamante. Além de ser um dos principais fornecedores para o Ocidente de minerais estratégicos utilizados na indústria eletrônica, aérea, espacial<sup>8</sup> e bélica, conseguiu até o presente que não fossem efetivadas as sanções internacionais que lhe foram aplicadas.

Com referência aos restantes atores da costa sul-atlântica da África, dividimo-los em países não-socialistas, aliados ao Ocidente (que guardavam estreitos laços com este bloco) e países socialistas. Esta divisão é de caráter expositivo e não tem implicações ideológicas.

Os países socialistas da região, entre os quais encontramos Angola, Benin, Camarões, Congo e Guiné, oscilavam entre uma linha ortodoxa como a declarada por Angola e um socialismo moderado como o de Camarões. Em geral, estes países, apesar de manterem boas relações com a União Soviética e serem considerados como base de apoio logístico, tinham aberto suas economias ao Ocidente em razão da falta de fornecimento de capitais soviéticos para o desenvolvimento interno.

O apoio soviético-cubano a estes países se manifestou na venda de armas, assessoramento científico e militar e venda de tecnologia. Porém, a falta de investimentos fez com que dessem uma guinada e aceitassem capitais ocidentais. O caso mais evidente foi o de Angola com relação ao petróleo<sup>9</sup> e aos investimentos brasileiros.

Quanto aos países não-socialistas, suas possibilidades de desenvolvimento econômico não eram melhores que as dos países socialistas, salvo casos excepcionais como os da Nigéria e Gabão, produtores de petróleo, e da Costa do Marfim por suas relações com a França. Deles, o país que mais viabilidade

possuía era a Nigéria, pelo seu potencial econômico e sua estabilidade política interna. A Nigéria tinha os recursos e os meios instrumentais para tornar efetivo seu potencial, elemento fundamental do qual carecia a maioria dos países africanos da região apesar de seus inumeráveis recursos econômicos<sup>10</sup>.

As semelhanças e diferenças entre os países africanos socialistas e não-socialistas estavam baseadas mais numa tradição étnica-histórica do que na razão dos diferentes sistemas políticos e ideológicos implantados.

Na margem ocidental do Atlântico Sul surgia a relevância e o pragmatismo da política brasileira, a qual, baseada numa redefinição de seus princípios de política exterior, estava logrando uma aproximação real com a África a nível diplomático-cultural, econômico e político, ao estabelecer relações normais com os países da costa ocidental africana<sup>11</sup>.

Quanto à Argentina, sua evolução para uma política africana foi posterior, dando-se só na década de 70, quando começaram as abordagens sérias sobre esta questão, em função dos vaivéns da política interna. Contudo, a tendência para a maior aproximação Argentina-África foi-se incrementando dia a dia, especialmente a nível diplomático, econômico e cultural.

Do exposto, podemos inferir que: a) as relações na região tinham sofrido um incremento paulatino nos últimos vinte anos; b) manifestava-se uma notável aproximação em todas as áreas, fosse política, econômica ou cultural, e eram, neste aspecto, altamente auspiciosas as perspectivas; c) a complementação econômica de ambas as margens abria um panorama otimista.

Os problemas potenciais vislumbrados na região derivam: a) das sanções internacionais impostas à África do Sul; b) da falta de solução efetiva com relação à Namíbia; c) da ingerência de Angola na Namíbia e da África do Sul em Angola; d) da presença de um ator

extrazonal, a Grã-Bretanha, no território soberano argentino nas ilhas Malvinas, Sandwich e Geórgias do Sul; e) da revalorização do estreito Magalhães-Drake como rota alternativa para o Pacífico; f) do conflito de Beagle entre Chile e a Argentina; g) do iminente descongelamento do Tratado Antártico.

Dentro desta gama de desavenças e controvérsias percebe-se uma forte tendência desestabilizadora da região concentrada no cone sul ocidental africano. Contudo, não foram consideradas possíveis hostilidades na região do Atlântico Sul americano e menos ainda onde surgiram.

### Os detonadores da crise

A invasão das Ilhas Malvinas pela Argentina no dia 2 de abril de 1982 e o subsequente conflito com a Inglaterra foram baseados em três principais raciocínios equivocados. O primeiro foi britânico: que a Argentina não procuraria tomar pela força o que lhe tinha sido negado em negociação. O segundo e o terceiro foram argentinos: que os britânicos, por sua vez, não reagiriam pela força e que os Estados Unidos dariam apoio à Argentina. Tais raciocínios errados representaram casos políticos e diplomáticos<sup>12</sup>.

Juntamente com estes equívocos a atitude desestimulante manifestada pela Grã-Bretanha nas negociações, a crítica situação Argentina, o ardid da defesa inglesa e a crescente necessidade da OTAN em preservar o estratégico estreito de Magalhães-Drake, entre outras razões, foram os principais motivos detonadores da crise.

### A desestimulante atitude britânica nas negociações

A desestimulante atitude britânica esteve presente desde o começo, quando considerou como conversações as negociações man-

tidas durante o período de 1966-75<sup>13</sup>. A Argentina assinou então uma série de acordos de desenvolvimento, comunicações e infra-estrutura nas ilhas<sup>14</sup>. Como corolário, a Grã-Bretanha declarou a esterilidade do tema da soberania, defesa dos interesses dos habitantes das ilhas e sua participação nas conversações.

Em 1976 ocorreu uma série de incidentes que provocaram a ruptura de relações, tais como: a) Informe Griffiths com dados dos navios oceanográficos Shackleton e Endurance; b) nova missão Shackleton, interceptada pela Armada argentina; c) condenação deste fato pelo Comitê Jurídico Interamericano; d) envio de um submarino nuclear; e) retirada dos embaixadores.

As relações foram reativadas em 1977, sem que fossem alcançados maiores progressos.

Em novembro de 1980, o secretário de Estado do Foreign Office de passagem por Buenos Aires, em viagem de regresso das Malvinas, divulga os termos de uma consulta realizada com os habitantes das ilhas na qual são misturadas as seguintes proposições; a) soberania-arrendamento; b) administração conjunta; c) congelamento.

Ao serem reiniciadas as negociações, em princípios de 1981, em Nova Iorque, a Grã-Bretanha só ofereceu a alternativa do congelamento, inclinando-se pelo aproveitamento coordenado ou compartilhado dos recursos, deixando de lado o essencial, a soberania, fato aceito pela diplomacia econômica argentina.

Com o afastamento de Videla e a ascensão de Viola, houve uma deterioração das relações. Em setembro de 1981, a Grã-Bretanha reclama o princípio de autodeterminação sobre um território que se encontra dentro da plataforma submarina argentina. Somam-se a isto as divergências sobre a prospecção da Bacia Austral (Magalhães Leste), quando Londres adverte as empresas transna-

cionais de que não reconhece os direitos argentinos sobre a exploração da área.

Tudo isto determina a suspensão por parte da Argentina, em dezembro de 1981, dos acordos por tempo indefinido.

Logo depois de uma nova mudança de governo, quando assume Galtieri, foram reatadas as conversações em Nova Iorque, em fevereiro de 1982.

Buenos Aires a esta altura dos acontecimentos sugeriu: a) encontros mensais; b) agenda pré-estabelecida que incluísse o tema *soberania*; c) término das negociações num prazo relativamente curto<sup>16</sup>.

A Grã-Bretanha, por sua vez, expressou que qualquer solução necessitava da aceitação dos habitantes das ilhas. Chama muita atenção o crescente interesse pelos habitantes das ilhas e seus desejos, esgrimido desde 1980 com progressiva assiduidade, quando a Grã-Bretanha não deu a mínima importância ao desejo dos habitantes de Diego Garcia<sup>17</sup>.

O pedido argentino apresentado à embaixada britânica antes do encontro em Nova Iorque solicitava uma resposta em tal reunião; contudo, a chancelaria argentina não obteve resposta.

Do mesmo modo a nota argentina advertia o governo britânico:

“A Argentina mantém o direito de pôr fim ao funcionamento desse mecanismo e de eleger livremente o procedimento que melhor corresponda a seus interesses.”<sup>18</sup>

A atitude desestimulante da Grã-Bretanha com relação às negociações não foi percebida só pelos argentinos, mas foi objeto de censura da própria imprensa britânica, nos seguintes termos:

“Atualmente, o principal acusado é indubitavelmente o Ministério das Relações Exteriores, considerado como cúmplice da máquina de inteligência governamen-

tal. A acusação é de que durante um período de dezessete anos manifestou à Argentina o desejo da Inglaterra de se livrar das Malvinas em contradição com os desejos tanto do Parlamento como dos próprios habitantes das ilhas.”<sup>19</sup>

### O ardil da defesa inglesa

A revisão da defesa inglesa, realizada em 1981, tendeu a preservar a importância do exército estacionado na Alemanha Ocidental e a eliminação da frota de superfície em favor dos submarinos nucleares. Este relatório foi dado a conhecimento em 1982 durante os acontecimentos da guerra por John Nott, ministro da Defesa, apesar de ter sido elaborado um ano antes<sup>20</sup>.

Em junho de 1981 foi anunciado que o *Endurance*, único navio encarregado da defesa da zona, seria retirado de serviço. Os próprios militares ingleses pensaram que dois pequenos destacamentos de marines não teriam capacidade de resistir nas Malvinas e Geórgias do Sul. Consideraram, contudo, como um fato consumado, a possessão argentina<sup>21</sup>.

### A OTAN e o estratégico estreito de Magalhães-Drake

Já em 1978, Carter afirmava na reunião da OTAN, que a Aliança Atlântica não devia só limitar sua ação à Europa ou ao Atlântico Norte, visto que o poder soviético tinha se estendido nos últimos anos além destas fronteiras<sup>22</sup>.

Em 1977, Neil Cameron, membro do Estado Maior de Defesa da Inglaterra, expressou em reunião da OTAN que a Organização poderia ser obrigada a entrar em guerras periféricas para garantir sua participação nos recursos mundiais<sup>23</sup>.

Cinco anos depois a Inglaterra se encontra imersa no conflito do Atlântico Sul,

numa das mais ricas zonas em recursos de toda a área, pela existência de petróleo, gás, minerais, nódulos de manganês, algas e krill, segundo se deduz dos relatórios Griffiths e Shackleton, apesar dos desmentidos na imprensa por Lord Shackleton a respeito.

Em 1980, na revista da OTAN, está expresso que:

“Os países do Ocidente devem garantir: a) o acesso às fontes de petróleo e de matérias-primas que a Europa não possui em quantidade suficiente; b) manter a integridade das rotas marítimas para o fornecimento de petróleo e matérias-primas, que dependem da liberdade de intercâmbio; c) a segurança do intercâmbio que não depende só das nações comerciantes; d) o direito dos países do Terceiro Mundo de elegerem o governo que eles desejarem por via pacífica e democrática, aspecto que cria a maior parte das dificuldades e as maiores controvérsias.”<sup>24</sup>

Para dar cumprimento a esta estratégia de preservação dos interesses vitais da Aliança, propõe-se a ajuda econômica e a venda de armas limitada, junto ao assessoramento militar no Terceiro Mundo. Esta política é claramente efetiva nos países africanos da costa atlântica, especialmente no Zaire, Chade, Costa do Marfim e Senegal.

Em relação à proteção das rotas marítimas, expressava-se que são necessárias bases e a presença naval amistosa nas áreas chaves, sendo uma delas a costa da África Ocidental.

Do mesmo modo se fazia referência à necessidade de se realizar manobras militares no Oceano Índico e no Atlântico Sul, onde se devia estabelecer uma presença efetiva, além de demonstrar a necessidade e o direito de permanecer na área<sup>25</sup>.

Esta política traria muitos problemas, entre os quais se destaca: a) a deterioração das boas relações com o Terceiro Mundo; b) um

incremento da presença soviética nas mencionadas regiões; c) a modalidade das ações; d) o desguarnecimento da Europa e o possível desentendimento entre os Aliados, segundo Lord Carver<sup>26</sup>.

A maneira de realizar isto seria através do estabelecimento de uma força naval permanente semelhante à da Stanavforalt (Força Naval Permanente no Atlântico) para o Atlântico Sul, Oceano Índico ou ambos. A força seria integrada por uma frota sustentada pelos países-membros<sup>27</sup>.

Se este plano não era viável, já que nenhum outro país da OTAN o aceitou, as outras alternativas que se colocaram foram: a) o modo de cooperação anglo-americana de Diego Garcia; b) a Grã-Bretanha desenvolveria seus interesses marítimos de ultramar e os outros membros da Aliança assumiriam suas responsabilidades no Atlântico Leste<sup>28</sup>.

Este pensamento foi reafirmado no ano seguinte pelo General B. W. Rogers, comandante supremo aliado na Europa, ao afirmar: "no futuro a Aliança deve fortalecer a credibilidade da distensão dentro dos limites da mesma e salvaguardar os interesses vitais além de tais limites"<sup>29</sup>.

Ações neste sentido foram realizadas por países-membros da OTAN antes da crise das Malvinas. Exemplos disso foram: a) a intervenção franco-belga em Shaba, Zaire, em 1977; b) a Otrag (Orbital Transport und Raketenaktien Geselschaft) da Alemanha Federal; c) os convênios de ajuda militar assinados pela França com a maioria dos países não-socialistas da África Ocidental, entre os quais o mais importante é o que mantém com o Zaire; d) os laços mantidos pela Grã-Bretanha com os países da Commonwealth; e) a ilha Ascensão, propriedade britânica arrendada aos Estados Unidos, situada no coração do Atlântico Sul.

Durante a crise, estas relações elaboradas pela OTAN na sua projeção além de suas fronteiras rendeu seus frutos, especialmente

no que se refere a escalas técnicas e apoio logístico. Isto foi patente no abastecimento da Task Force, que utilizou portos do Senegal, Nigéria e a ilha Ascensão<sup>30</sup>.

### A intervenção de Reagan

Outro fato que foi percebido pela Argentina mais como um símbolo de fraqueza do que de força foi a intermediação de Reagan<sup>31</sup>.

A carta Reagan, que a Grã-Bretanha jogou como um elemento desestimulante, dentro do marco das deterioradas relações entre ambos os países, não teve os efeitos esperados, talvez por todas as circunstâncias que apontamos, as quais tiraram a credibilidade da exortação do presidente dos Estados Unidos e puseram por terra a certeza argentina de que jamais os Estados Unidos iriam contra uma reivindicação territorial tão cara aos argentinos, principalmente quando o seu beneplácito era interpretado como um bom sinal.

### A crítica situação argentina

A Argentina tinha visto se deteriorar progressivamente sua situação interna, chegando a um ponto crítico de protesto.

Apesar de se ter negado a incidência que os avatares internos tiveram sobre a gênese do conflito, acreditamos que foi um fato de importância no momento da tomada de decisões, tal como é demonstrado pela imprensa da época<sup>32</sup>. Contudo, não teve a envergadura que lhe foi atribuída e foi um dos tantos elementos que influenciaram no processo que conduziu à crise.

### A crise

Como assinalamos na introdução, não é nosso propósito referir-nos à crise em si mes-

ma. Basta apontar alguns dos fatos sobressalentes no final do presente estudo.

O incidente das Geórgias do Sul, que em outra oportunidade não teria passado disso<sup>33</sup>, foi sobrevalorizado pela Grã-Bretanha, o que provocou um enfrentamento com a subsequente recuperação argentina<sup>34</sup>.

A inesperada reação britânica, somada à ajuda dos Estados Unidos, inclinaram a balança em favor dos poderosos.

Contudo, a recuperação das ilhas Malvinas, Sandwich e Geórgias do Sul, além de qualquer avaliação do poder militar e da oportunidade, respondeu a um desejo secular do povo argentino de restituir ao seio da nação os territórios usurpados pela Grã-Bretanha.

#### As negociações

Como em relação à crise, não é nosso objetivo deter-nos nas negociações durante o conflito. Embora reconhecendo sua importância, só desejamos ressaltar alguns aspectos.

Os três fatos cruciais que devemos assinalar dentro das negociações são: a) a ação de Haig, que demonstrou ser um bom general da OTAN; b) o trabalho do presidente do Peru, Belaunde Terry, que foi talvez quem mais próximo esteve de conseguir um acordo entre as partes, frustrado pelo afundamento do Belgrano; c) a ação do secretário geral da ONU, Javier Pérez de Cuellar, cujo valoroso trabalho não frutificou frente à insistência da Grã-Bretanha em reafirmar os desejos dos habitantes das ilhas, fato inadmissível para a Argentina pois implicava a aceitação de um precedente para a independência de um território dentro de sua própria plataforma continental.

A tarefa desenvolvida nos organismos internacionais também não chegou a um bom termo. Devido à influência da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos nas Nações Unidas e a posição dos demais membros do Conselho de

Segurança, prevaleceu a sanção à Argentina através da Resolução 502<sup>35</sup>.

A ação dos organismos interamericanos (OEA e TIAR) foi insuficiente, ficando evidente a incapacidade de implementação de medidas concretas emanadas de ditos organismos.

Com referência ao grupo dos não-alinhados, seu apoio à Argentina continuou sendo semelhante ao dado em reuniões anteriores à crise.

Estas ações de apoio, dadas pelos países do Terceiro Mundo nos foros internacionais, não encontraram a sustentação da *praxis*. Por isso não tiveram a efetividade que emana dos seus textos.

#### Incidências dentro do sistema internacional

O conflito Malvinas evidenciou certos fatos inerentes ao Atlântico Sul de transcendência internacional, tais como: a) esta zona conserva a importância geopolítica anterior ao conflito enquanto: i) fonte de recursos econômicos mundiais, alimentícios e minerais; ii) fundamental via comercial e de comunicação; iii) principal rota petroleira do Ocidente; b) a área tem importância estratégica fundamental: i) por interligar três oceanos: Índico-Atlântico-Pacífico; ii) por ser via de acesso à Antártida; iii) porque pertencem a ela duas regiões fundamentais dentro do campo estratégico global: África do Sul e o estreito Magalhães-Drake, para cujo controle é fundamental a posição das Malvinas<sup>36</sup>.

Do mesmo modo, o conflito confirmou certas tendências internacionais, tais como: a) o ressurgimento dos parâmetros da guerra fria; b) o afastamento dos conflitos do território dos países centrais, concentrando-os na periferia; c) a relativa importância fora do fator econômico ou estratégico de que se revestem os países do Sul para os do Norte; e) a necessidade inegável de se transitar o

caminho da integração do Sul; f) que esta integração transita paralela à integração dos três continentes mais povoados e pobres do planeta: América Latina, África e Ásia.

Nesta mesma ordem de idéias, e ampliando ainda mais o exposto, evidencia-se dentro deste panorama que na medida em que vão variando as regras do jogo do sistema internacional surge uma nova concepção de guerra. E se esta é bem possível a nível global-nuclear, a inevitabilidade da destruição total a torna inaplicável salvo *última ratio*. Por isso as grandes potências focalizam o problema na credibilidade-dissuasão, por um lado, e na capacidade-prontidão, por outro. Mas neste tipo de conflito localizado entre uma grande potência, Grã-Bretanha, e uma nação relativamente pequena a nível internacional, Argentina, o que marca é uma nova concepção da guerra ao rever os princípios esboçados pelos grandes do mundo ocidental. E o que até 1981 era considerado obsoleto (porta-aviões, marinha de superfície) é agora revalorizado como elemento primordial.

Toda esta modificação dentro das tradicionais concepções de guerra deve chamar a atenção dos países do Terceiro Mundo a fim de que apliquem políticas coerentes que conduzam ao controle automático de seus destinos, pois do contrário ver-se-ão envolvidos em problemas estratégicos globais dirimidos em áreas localizadas. Devem evitar ser usados como peões avançados dentro da estratégia das potências centrais.

Nota-se também uma mudança de cenário dos conflitos localizados, com um esfriamento dos enfrentamentos no Sudeste Asiático e na África. E salvo o candente problema do Oriente Médio, a América Latina se converteu na zona mais quente do planeta, embora seja certo de que dentro da disputa pelo controle mundial são aproveitados todos os conflitos declarados ou potenciais para se obter um avanço sobre o adversário.

*Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 11, 1985

Esta crescente convulsão da América Latina cria sérias preocupações à potência central do Ocidente, os Estados Unidos, já que se encontra com sua zona de segurança invadida por um aliado soviético, Cuba, e com a crescente complexidade dos conflitos caribenhos: Nicarágua—Honduras; El Salvador; Guatemala—Belize; Guiana—Venezuela, no que hoje se passou a chamar de quintal de sua casa. Ao mesmo tempo, o Atlântico Sul, região que por sua importância geopolítica e estratégica tratava-se de manter sob controle e congelada, evitando qualquer possível conflito, tornou-se uma área crítica dentro de sua própria zona de segurança.

### Estados Unidos

Em relação aos Estados Unidos, comprova-se a ambivalência de sua política e a fragilidade das alianças de defesa consideradas permanentes até o presente. Isto manifesta: a) uma tendência internacional para as alianças temporais segundo os interesses em jogo, não só por parte da grande potência do Norte, mas também por outras potências inter-mediárias; b) a fragilidade do sistema de segurança interamericano estruturado depois da Segunda Guerra, que só tem servido aos interesses da potência ocidental em detrimento da segurança da América Latina (fica claro, mais uma vez, que a segurança dos Estados Unidos não envolve necessariamente os interesses dos países da região); c) o domínio do conflito Leste—Oeste sobre qualquer problema Norte—Sul; d) a rápida sanção ao que altera a ordem estabelecida, no que é um claro exemplo para voltar a replantar os cânones da guerra fria por parte da administração Reagan<sup>37</sup>.

### Europa Ocidental

No que diz respeito à Europa Ocidental, evidenciou-se uma automática alienação na

defesa dos interesses de um de seus membros. As sanções econômicas vieram imediatamente e recaíram unanimemente tanto sobre a Argentina como sobre aqueles que ousaram ajudá-la, demonstrando uma vez mais o predomínio do Norte no eixo Norte-Sul. E também a velocidade em que são aplicadas as sanções a um país do Sul quando no conflito não está em jogo a relação Leste-Oeste<sup>38</sup>.

A Europa em todas as suas tentativas de aproximação com a América Latina deseja apresentar-se como alternativa frente aos Estados Unidos, mas na hora da verdade surge com clareza a diametral oposição de seus interesses com os dos países do Sul. Estes só lhe interessam como fornecedores de matérias-primas, receptores de capitais, tecnologia e produtos elaborados. Em consequência, é necessário que nenhum dissidente altere a ordem sabiamente estabelecida pelo Norte. Isto foi ratificado pelo conflito das Malvinas.

#### As incidências dentro do subsistema

Mais do que uma mudança no sistema de relações sul-atlânticas, o que tem variado são as atitudes e percepções dos atores.

Este conflito tem mostrado os reais interesses dos países membros da área, os quais devido às circunstâncias históricas de serem países do Sul, conseqüentemente com economias em desenvolvimento, nem sempre possuem os meios instrumentais para converter em ações de poder seu potencial dentro da arena internacional<sup>39</sup>. Este é o claro exemplo dos países da costa atlântica da África, os quais se encontram por essas circunstâncias navegando entre duas águas: a tradicional e histórica neodependência da Europa, efetivada através da Commonwealth e Lomé-II, e sua posição de irrevogável vocação autonomista, de desenvolvimento e não-alinhamento.<sup>39</sup>

Isto exemplifica o jogo das relações dentro da comunidade internacional, onde só aqueles Estados que podem converter em meios instrumentais os seus meios potenciais conseguem influenciar neste pacto, convertendo-se em atores capazes de modificar a ordem imperante. E os que não estão em condições de realizar essa transformação, e até que a consigam, são Estados atrelados à ordem internacional. Só integrando suas capacidade às de outros atores conseguirão obter influência.

Idêntica situação à africana ocorre na região sul-atlântica da América do Sul, ainda que com alguns índices diferenciais.

Os países americanos desta área (Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Argentina), inscritos no Ocidente por condições oriundas da Segunda Guerra, têm tratado de exercer uma política externa autônoma. Só o Brasil tem conseguido marchar nesta direção exercendo um peso relativo no quadro internacional, sem esquecer-nos dos graves problemas que o tornam vulnerável: sua condição sócio-econômica interna e sua grande dívida externa. Os três países de menor desenvolvimento relativo, Bolívia, Paraguai e Uruguai, mantêm uma grande dependência não só em relação aos poderes centrais, mas também em relação aos seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina. Observa-se uma política externa mais adequada do Brasil para eles.

Neste quadro, vemos que as percepções dos países africanos em relação à Argentina não foram adequadas nem se ajustaram à realidade, fundamentalmente por desconhecimento e por pressões externas, modificando-se a atitude desses países com respeito à que mantinham até então com seu vizinho do Sul.

Com relação aos vizinhos americanos, esboçaram-se os vínculos históricos e tradicionais, surgindo novamente a importância de uma América Latina unida e o empenho de todos os seus integrantes neste sentido.

Apesar de manifestarem-se insuficientes os organismos interamericanos (OEA e TIAR), surgiu por sobre eles a solidariedade latino-americana e a necessidade de revisão de ditas instituições<sup>40</sup>.

### Tendências e perspectivas relacionadas com as ilhas

A atual tendência em relação às Malvinas é, por um lado, sua valorização estratégica como espaço geográfico de inegável projeção antártica<sup>41</sup> e, por outro, sua estratégica posição em relação ao estreito de Magalhães-Drake e o interesse da OTAN em estabelecer ali uma base, como já explicamos ao fazer referência à Aliança.

A efetivação deste projeto já está em marcha, como confirmam as declarações do secretário de Defesa do Reino Unido, Michel Heseltine, quando em sessão da Câmara dos Comuns anunciou a decisão de seu governo de construir um aeroporto para uso civil e militar nas Malvinas. Com ele se poria em execução duas das possíveis alternativas esgrimidas pela OTAN, no que se tem comumente chamado de preservação dos interesses vitais além de suas fronteiras.

Eles são: a) o desenvolvimento dos interesses marítimos britânicos em ultramar, que vem sendo realizado desde a crise das Malvinas e logo depois do seu término; b) o estabelecimento de uma base, que neste caso, não seguiria o modelo de arrendamento como Diego Garcia.

O governo argentino, através de sua missão permanente nas Nações Unidas, apresentou uma nota ao secretário geral, Javier Pérez de Cuellar, expressando: "Esta decisão do governo britânico de construir nas ilhas Malvinas um aeroporto cujas características não deixam dúvidas sobre a intenção de instalar uma base aérea militar permanente no território, constitui um notável aumento na política de provocação contra a Argentina,

com conseqüências não só no marco estrito da soberania, mas também no âmbito mais amplo da segurança da região latino-americana, pois estas medidas excedem claramente às alegadas necessidades de defesa das ilhas."<sup>42</sup>

A mesma nota afirma que com a ação da Grã-Bretanha se tenciona incorporar à OTAN os territórios usurpados à Argentina e, assim, ao esquema estratégico global, que inclui a introdução de armas nucleares na América Latina<sup>43</sup>. Isto também confirma a falta de vontade britânica em descolonizar os territórios do Atlântico Sul.

Mais adiante se esclarece que a propalada defesa do direito de autodeterminação dos habitantes das ilhas não é mais do que uma desculpa para ocultar as reais intenções britânicas e sua falta de vontade para solucionar a disputa.

Finalmente se denuncia a política de provocação do governo britânico e se reafirma a vocação negociadora e pacífica que anima a Argentina.

Em síntese, a tendência é envolver a região do Atlântico Sul, incorporando-a numa problemática que embora não lhe sendo alheia, não é prioritária — como é a estratégia global entre Leste e Oeste —, transformando os territórios das Malvinas, Sandwich e Geórgias do Sul em peões avançados dos Estados Unidos e da OTAN contra a União Soviética e o Pacto de Varsóvia. Com isto se envolve toda a região do Atlântico Sul num problema que deve ser dirimido entre as potências do Norte, em vez de transferi-lo aos países do Sul. Estes têm problemas prioritários de desenvolvimento para resolver.<sup>44</sup> Se o fiel da balança se inclina para a segurança<sup>45</sup>, deixando o desenvolvimento em segundo lugar, os países da região regridem aos parâmetros que dirigiram as relações internacionais nas décadas passadas, servindo a uma segurança externa, que é o jogo das potências centrais. A ênfase no desenvolvimento

econômico que leva a uma maior justiça social é o único caminho que no momento ilumina o futuro dos atores do Atlântico Sul, para assim poder determinar seus próprios interesses e não os da segurança alheia.

### Sobre as relações sul-atlânticas

Embora, como assinalamos, o sistema de relações não tenha mudado no fundamental, a presença colonial britânica, unida ao interesse estratégico ocidental, é um foco permanente de tensão no Atlântico Sul.

As pressões exercidas pelo Reino Unido sobre o Uruguai e o Brasil, para o êxito do apoio logístico em suas viagens desde Ascensão, provocaram rixas entre a Argentina e o Brasil e foram causa de fricções felizmente superadas, no marco das relações entre ambos os países.

A utilização da cidade do Cabo como porto de apoio logístico para o consórcio construtor da pista de aterrissagem nas Malvinas é outro foco de tensão. Tais fatos, denunciados pela nota dirigida às Nações Unidas<sup>46</sup>, não foram desmentidos pelo embaixador da África do Sul, ao afirmar: "A utilização da cidade do Cabo por parte do consórcio construtor em questão é considerada

pelo governo sul-africano como uma ação puramente comercial e civil, e não é prática do governo sul-africano interferir de maneira alguma nas atividades comerciais desta natureza."<sup>47</sup>

Não sabemos até que ponto podem ser consideradas atividades puramente civis a construção de um aeroporto estratégico para uso militar e civil nas Malvinas, segundo as declarações do ministro de Defesa britânico e quando a nota argentina nas Nações Unidas declara: "... Um aeroporto cujas características não deixam dúvida sobre a intenção de instalar uma base militar permanente..."<sup>48</sup>.

Por isto causa espécie as palavras do embaixador sobre a política de neutralidade da África do Sul.

Estes fatos não são mais do que um claro e evidente exemplo dos problemas que provoca e provocará a presença colonial britânica no Atlântico Sul, onde, no cumprimento da estratégia mundial, surgem Ascensão, Malvinas, Sandwich e Geórgias do Sul, África do Sul e a Otag, no Zaire, como pontos avançados da OTAN na persecução dos seus interesses, entorpecendo as boas relações entre ambas as margens e dificultando o êxito dos interesses nacionais e regionais dos atores do Atlântico Sul. □

### NOTAS

1. Com respeito a este tema, achamos muito valioso o estudo realizado por Ferligni, Doston; Gueron, Carlos y Gueron, Eva de, "Hipótesis de una política exterior", *Estudios de Caracas*, vol. 8, T. 2 (Caracas: Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 1973), p. 250-3 e 300 e ss.

2. Moneta, Carlos, "Conos Sur de América y Africa. Aspectos Conflictivos de sus relaciones", *GEOSUR*, Mayo de 1980, p. 5-11 e ss.; Moneta, Carlos, "Aspectos conflictivos de las relaciones Afro-latinoamericanas: las vinculaciones políticas, económicas y militares de la Rep. Sudafricana con los países del Atlantico Sur Latinoamericano", in: Moneta, Carlos (compilador), *Geopolítica y política de poder en el Atlantico Sur* (Buenos Aires: Pleade, 1983), p. 103-45.

3. Martins, Carlos Estevam, "A evolução da política externa brasileira na década 64/74", *Estudos Cebrap*, n.º 12 (São Paulo: Brasiliense, abril/mayo/junho 1975), p. 92ss.; Dzidzienyo, Anani, "Relaciones africanas y Latinoamericanas contemporáneas: problemas y perspectivas", in: Moneta, Carlos (compilador), "Geopolítica . . .", *op. cit.*, p. 230ss. No mesmo livro, Daly Margaret, "Brasil y el Atlántico Sur: cambios en las perspectivas de un problema que se vislumbra", p. 89-102.

4. A respeito, consultar Lechini, Gladys, "Una política Argentina para el Africa", *Estrategia*, n.º 69 (Buenos Aires: Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, 1981), p. 82-91.
5. Este tema foi amplamente desenvolvido em Llaver, Maria del C., "Las Superpotências y la política de poder en el Atlantico Sur", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, n.º 18 (Buenos Aires: CEINAR, Setiembre-Diciembre 1980).
6. Moneta, Carlos, "El papel de los Estados Unidos en la década del 80 en las relaciones entre América Latina y Africa Negra: factores políticos estratégicos", in: Jaguaribe, Hélio (org.), *La Política Internacional de los 80. Una perspectiva latinoamericana* (Buenos Aires: Ed. Belgrano, 1982), p. 251 e ss.
7. A respeito, consultar Cosgrove Twitchett, Carol, *Europe and Africa from Association to Partnership* (Inglaterra: Published by Saxon House, 1979); *Revue de l'OTAN*, n.º 3 (Bélgica: junho de 1981), p. 1-6; *Revue de l'OTAN*, n.º 6 (Bélgica: dezembro de 1980), p. 7-11.
8. A bibliografia sobre a situação sul-africana é muito ampla e dela recomendamos: Vockerodt, Victor, "Africa do Sul, a estratégia do Oceano Índico", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 2 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, maio/agosto 1978), p. 5-15; "La importancia estratégica de Sudáfrica", *International Defense Review*; em Mila e outros, "La Atlantártida..."; Nunes Pereira, José Maria, "As raízes do apartheid", *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 1 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1978), p. 26-37; Mahtar M'Bow, Arnoudou, "Apartheid, o mais vil da escravidão moderna", *O Correio da UNESCO*, n.º 1 (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1978); na mesma Revista, Reddy Enuga, "As Nações Unidas contra o Apartheid". e Rubin, Leslie, "África do Sul, realidade e ficção"; Davidson, Basil, "Alte radici 11 Africa Nuova", entrevista de Antonio Bronda (Roma: Editori Riuni, 1979), p. 104 e ss.
9. Ver Christopher, Stevens, *The Soviet Union and the black America* (Nova Iorque: Homes & Meyer, 1977), p. 60-100; Vidrovi C. e Moniot, H., *Africa Negra de 1800 a nuestros días*, (Barcelona: Labor, 1976), p. 318 e ss.; Hamid, G. M., *The exploitation of mineral resources in Africa* (Dacar: African Institut for economic development and plaining, C/5 Z796, Erevl, 1978).
10. Hamid, G. M., *op. cit.*
11. Nunes Pereira, "Relaciones Brasil-Africa. Problemas y perspectivas", in: Jaguaribe, Hélio, *op. cit.*, p. 234-48.
12. *The Economist* (19 de junho de 1982), p. 41. "Los juicios erróneos que condujeron a la guerra".
13. Moneta, Carlos, "El conflicto de las islas Malvinas: Su papel en la política exterior argentina y en el contexto mundial", *Estudios Internacionales*, n.º 60 (Santiago do Chile: out./dez. 1982), p. 362.
14. Declaração Conjunta sobre Comunicação da República Argentina e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (Buenos Aires: 1.º de julho de 1971). En Libro Azul y Blanco de las islas Malvinas. Coleção documentos de história. Dirigido por Armando Alonso Piñeiro (Buenos Aires: 1982), p. 33-5.
15. *Kessing's Contemporary Archives* (Londres: 1982), p. 31525-26; Calvert, Peter, *The Falkland's crisis. The rights and the wrongs* (Londres: Frances Pinter, 1982), p. 57-8; Moneta, Carlos, *El conflicto... op. cit.*, p. 362 e ss. Também, discurso do chanceler argentino, Nicanor Costa Mendez, no Conselho de Segurança da ONU, em 3-4-82, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Republica Argentina, "Soberania argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, y Sandwich del Sur" (Buenos Aires: 1982), p. 21.
16. Ata Taquigráfica Provisória da 2.350.ª Sessão, Nova York, 3 de abril de 1982, p. 16 e ss. Discurso do chanceler argentino, Nicanor Costa Mendez, no Conselho de Segurança da ONU, em 3-4-82. Ministério das Relações Exteriores e Culto. República Argentina, "Soberanía argentina, sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur" (Buenos Aires: 1982).
17. Ver *The Economist* (19 de junho de 1982), Discurso do Chanceler argentino citado na nota n.º 15, p. 20. Com respeito ao tema Diego Garcia, ver Goyret, Teófilo, "Las Malvinas: encrucijada estratégica", *Armas y Estrategia*, n.º 5 (Buenos Aires: dez. 1982), p. 45-6; e Terragno, Rodolfo, "El control del hemisferio Sur en la lucha de las superpotencias", *Clarín* (18 de maio de 1983).
18. Nota do Ministério das Relações Exteriores e Culto da República Argentina, apresentada à embaixada britânica em Nova Iorque, janeiro de 1982. Também na Ata Taquigráfica citada, nota n.º 16.
19. *The Economist*, *op. cit.*, p. 41.
20. *The Economist* (26 de junho de 1982), p. 18; Calvert, Peter, *The Falkland's... op. cit.*, p. 70-1.
21. Calvert, Peter, *ibidem*, p. 58-9.
22. Discurso pronunciado pelo Presidente Carter no Conselho da OTAN, *Revue de l'OTAN*, n.º 1 (Bélgica: fevereiro de 1978).

23. Palavras de Neil Cameron, general do Estado Maior da Defesa da Inglaterra, OTAN, 1977.
24. Stanhope, Henry, "L'Alliance dans un monde élargi", *Revue de l'OTAN*, n.º 6 (Bruxelas: dezembro de 1980), p. 10.
25. *Ibidem*, p. 10.
26. *Ibidem*, p. 9.
27. *Ibidem*, p. 10.
28. *Ibidem*, p. 11.
29. General Rogers, Bernard, "Les menaces accrues qui pesent sur la sécurité de L'Alliance appellent une riposte soutenue", *Revue de l'OTAN*, n.º 3 (Bruxelas: junho de 1981), p. 4.
30. Goldblat, Jozef e Millan, Víctor, *The Falklands/Malvinas Conflict. A Spur to Arms Build-ups* (Suécia: Sipri, 1983), p. 12.
31. Calvert, Peter, *The Falkland's . . .*, *op. cit.*, p. 79.
32. A respeito, consultar *La Nación, Clarín e La Prensa*, última semana de março de 1982.
33. *The Economist* (19 de junho de 1982). Exposição de Lord Carrington na Câmara dos Lordes, 30 de março de 1982; Gugliamell, Juan, "La guerra de Malvinas. Falsos supuestos políticos conducen a la derrota", *Estratégia*, n.ºs 71-72 (Buenos Aires: 1982), p. 33-4.
34. *Ibidem*.
35. A respeito, consultar documentação no Ministério das Relações Exteriores e Culto, República Argentina, "Soberania . . .", *op. cit.* Também *Estratégia*, n.ºs 71-72, *op. cit.*, 3.ª parte "Anexos a la cronología de los hechos ocurridos entre el 2-iv al 15-vi, 1982", p. 167-252.
36. Ver Llaver, M. del C., "El Atlántico Sur, su relevancia económica, geopolítica y geoestratégica", *Geopolítica*, n.º 24 (Buenos Aires: 1982).
37. Moneta, Carlos, "La política exterior norteamericana en los inicios de la década del ochenta", *Geopolítica*, n.º 25 (Buenos Aires: 1982), p. 9-16.
38. Moneta, Carlos, "El conflicto de la . . .", *op. cit.*, p. 383.
39. A respeito, consultar Dallanegra Pedraza, Luis e outros, *Geopolítica y Relaciones Internacionales* (Buenos Aires: Pleamar), p. 6 e ss.
40. A respeito do sistema interamericano e a ação da América Latina, resulta de grande valor o trabalho de Dallanegra Pedraza, Luis. "El sistema interamericano y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina", *Geosur*, n.º 41 (Montevideo: janeiro de 1983), especialmente p. 16-21.
41. O tema antártico é um dos problemas cruciais, presentes e futuros, que os países signatários deverão resolver a curto prazo, pois em 1991 vence o prazo de congelamento para a reivindicação de soberanias. Sobre este tema, consultar Fraga, Alberto Jorge, *Introducción a la geopolítica antártica* (Buenos Aires: Fascículo Conardes, Ed. Lyra, s/f); Auburn, F. M., "Gas y Petróleo frente a la costa (off-shore) en la Antártida", in: Moneta, C. (org.), *Geopolítica . . . op. cit.*, p. 161-94; Kimbal, Lee, "La carrera por la pesca antártica está en marcha", in: Moneta, C., *ibidem*, p. 195-24; Rodríguez, Bernardo, "Soberanía argentina en la Antártida", in: Milia, Fernando e outros, *La Antártida* (Buenos Aires: Ed. Pleade, 1978), p. 195-216; Fourcade, Néstero, "Algunas consideraciones sobre los recursos no renovables del Antártico", in: Milia, Fernando e outros, *ibidem*, p. 217-24; Fraga, Jorge, "El futuro incierto político-económico de la Antártida", in: Milia, Fernando e outros, *ibidem*, p. 225-35; Milia, Fernando, "La Antártida o el poder de las penínsulas", *ibidem*, p. 239-50; e Goldblat, Jozef e Millan, Víctor, *op. cit.*, p. 7-8.
42. Nota apresentada pela missão permanente argentina nas Nações Unidas, ao secretário-geral da ONU, Javier Pérez de Cuéllar, *La Nación* (19 de julho de 1983), p. 1 e 16 (o grifo é nosso).
43. Cabe lembrar que a América Latina se encontra protegida pelo Tratado de Tlatelolco, que proscreeva da região as armas nucleares.
44. A respeito deste tema, recomendamos o trabalho da Prof.ª Ogwu, Joy U., "La cooperación Sur-Sur; problemas, posibilidades y perspectivas", *Geosur*, n.º 44 (Montevideo; 1983), p. 21-31.
45. A respeito, consultar Tomassini, Luciano, "Hacia un sistema latinoamericano de seguridad nacional", *Estudios Internacionales*, n.º 60, *op. cit.*, p. 333-541.
46. Texto de Nota Argentina na ONU, *La Nación*, *op. cit.*, p. 16.
47. Declaração distribuída pelo embaixador da África do Sul na Argentina, *La Nación* (22 de julho de 1982), p. 5.
48. Texto de Nota Argentina na ONU, *La Nación*, *op. cit.*, p. 16.

# PROGRESSO TÉCNICO E EXPORTAÇÕES DE MANUFATURADOS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O CASO BRASILEIRO\*

*Edson P. Guimarães\*\**

## Introdução

Somente com o desenvolvimento tecnológico alcançado desde a Segunda Guerra Mundial é que a relação entre o progresso técnico e o comércio internacional passou a merecer estudos sistemáticos e atenção por parte do governo de diversos países. O desenvolvimento teórico anterior aos anos cinquenta, envolvendo a especialização do trabalho como variável explicativa da produção de mercadorias destinadas ao exterior, enfatizava a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo como o principal fundamento do comércio internacional. As mudanças técnicas no aparelho produtivo e o surgimento de novos produtos foram recebidos pelos economistas daquela época como fenômenos que se adequavam plenamente à teoria das vantagens comparativas. Com efeito, supunha-se que melhoramentos técnicos alcançados por alguns países teriam seus efeitos transferidos para o resto do mundo através do incremento das relações comerciais. A transferência dos frutos do progresso técnico seria estabelecida pelo rebaixamento nos custos fabris resultante da melhor técnica, tornando a mercadoria mais competitiva internacionalmente (por ser mais barata) e o efeito líquido final seria a possibilidade de sua aquisição por outros países, a um preço inferior àquele vigente antes do melhoramento produtivo.

Vários estudos elaborados na segunda metade deste século estabeleceram que, em verdade, os frutos do progresso técnico tendem a concentrar-se nos países onde são gerados. Este fato ocorre porque melhoramentos técnicos elevam a produtividade do trabalho e conseqüentemente os níveis salariais aumentam, obtendo-se, então, domesticamente, melhor padrão de vida, sem que necessariamente ocorra diminuição dos preços dos produtos, tornando os termos de intercâmbio desfavoráveis àqueles países que não

\* Adaptação da pesquisa "O Progresso Técnico e o Desempenho das Exportações Brasileiras de Manufaturados", realizada pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex), com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, para este Congresso.

\*\* Economista da Superintendência de Estudos e Pesquisas da FUNCEX. O autor agradece os comentários de J. E. Cassiolato e R. Seidl da Fonseca, e a participação de Frederico A. de Carvalho e José A. Patrício, sem responsabilizá-los pelas falhas remanescentes.

introduzem o progresso técnico. Uma outra linha de análise sugere que melhoramentos produtivos e novos produtos são, inicialmente, produzidos em certos países e, após algum tempo, passam a ser produzidos em outros. Neste caso, os frutos do progresso técnico são transferidos ao resto do mundo, não através do mecanismo de preços, mas sim através de complexas decisões de investimento, que envolvem, entre outros fatores, a teoria de localização de firmas no estrangeiro.

Em resumo, as teorias atuais, que incorporam o progresso técnico à teoria do comércio internacional, estabelecem: a) um novo produto ou processo de produção cria um poder de monopólio no país de origem;<sup>1</sup> b) esse poder possibilita um fluxo regular de exportação do produto, enquanto o conhecimento para a elaboração deste produto não é transferido a outros países;<sup>2</sup> c) em etapa posterior, uma vez difundido o progresso técnico a nível internacional, novos descobrimentos substituídos daquele são requeridos e geralmente implementados nos países industrializados,<sup>3</sup> nos quais o próprio sistema econômico cuida de concentrar os frutos do progresso técnico.<sup>4</sup>

No âmbito restrito da intervenção estatal nos países menos desenvolvidos, em especial na América Latina, a política adotada na segunda metade deste século foi a de proteger a indústria doméstica e implementar um modelo de industrialização calcado na substituição de importações. Os esquemas protecionistas então adotados penalizavam o consumo doméstico em favor da manutenção de níveis de emprego satisfatórios e da busca de um crescimento econômico menos dependente de demanda externa. Esta política conduziu a determinada especialização inter-setorial da produção, que impediu a utilização dos recursos mais abundantes na economia para as exportações, como requereria a teoria das vantagens comparativas, e não

conseguiu consolidar estruturalmente fluxos regulares de investimento em P&D, devido à complexidade da adoção de esquemas promocionais nesta área em presença de uma política substitutiva de importações.

Assim, a relação entre progresso técnico e exportações em economias menos desenvolvidas possui dimensões distintas daquelas sugeridas pelas teorias até agora existentes, as quais foram elaboradas em contexto diverso do que será aqui apresentado. Isto porque: a) os países menos desenvolvidos não comportam investimentos elevados em P&D, uma vez que, em certo sentido, a tecnologia é uma mercadoria como outra qualquer e, como tal, possível de ser adquirida, o que restringe as possibilidades de descobrimento de novos produtos ou processos de produção mais eficientes; b) estes países suportam um problema sério, que é o fato de, por serem menos desenvolvidos, necessitarem de poupança externa para o funcionamento satisfatório da atividade econômica, fenômeno particularmente importante uma vez que exigem-se exportações crescentes para que não ocorram estrangulamentos externos sensíveis na economia doméstica; c) o padrão de industrialização adotado nos países menos desenvolvidos conduziu a uma especialização do trabalho distinta daquela que poderia ter surgido considerando-se as vantagens comparativas dos países envolvidos.

Estas considerações sugerem que novos enfoques sejam buscados para a questão da relação entre progresso técnico e comércio internacional, particularmente no que diz respeito às exportações de países menos desenvolvidos.<sup>5</sup> Sobre este aspecto, convém destacar que as inovações de procedimentos, de produtos e de organização são expressas por exigências econômicas e corporificam o conteúdo concreto do progresso técnico. A magnitude do progresso técnico pode, assim, ser mensurada em termos de eficiência econômica, sendo as exportações um indica-

dor razoável para esta eficiência, excetuando-se situações particulares de alguns países. Neste caso, o conceito de progresso técnico necessita ser estendido para incluir o papel da tecnologia nas etapas pós-fábrica. Por exemplo, a distribuição e a assistência técnica pós-venda, quando requeridas pelas características de alguns produtos, tem a possibilidade de incorporar tecnologia ao produto após a ocorrência de transferência de propriedade da mercadoria. Este fato é extremamente importante, pois a inexistência destes elementos em alguns mercados, ou sua negligência em outros, pode inviabilizar exportações que se efetivariam em presença deles. Uma outra razão para se estender o conceito é a interação existente entre a atividade produtiva e comercial. Esta última, estando em constante contato com o mercado (gostos, preferências e oportunidades), pode sugerir alterações no produto que, inequivocamente, pertencem à área produtiva.

S. Hollander (1966) observou que o acúmulo de modificação no processo produtivo e a criatividade adaptativa de novos equipamentos obtidos em alguns países, para diversos setores industriais, resultaram em elevações substanciais das respectivas exportações, permitindo ao autor inferir que inovações marginais e sucessivas no processo de produção e no produto são tão importantes na explicação de fluxos de exportação quanto aqueles sugeridos por Ponser, Hirsch, Freeman e Vernon.<sup>6</sup>

J. Katz (1977) em recente estudo evidencia este fato em relação à Argentina e assinala: "A recente expansão das exportações industriais de vários países latino-americanos parece influenciada, em parte, por avanços tecnológicos marginais e sucessivos, que estavam modificando as vantagens comparativas destes países frente aos países desenvolvidos. Este fenômeno seria mais notório nos ramos industriais em que se observam sinais

claros de estancamento relativo da fronteira tecnológica internacional."<sup>7</sup>

### O caso brasileiro

Para avaliarmos a relação entre exportações e progresso técnico no Brasil, consideramos as questões anteriormente mencionadas e efetuamos uma pesquisa onde o suporte empírico foram as informações coletadas em entrevista direta, estruturada sobre questionário previamente elaborado, com executivos de 35 empresas nacionais<sup>8</sup> que obtiveram parcela crescente do mercado de seus competidores internacionais, característica que aproxima bem a idéia de vantagem comparativa dinâmica proporcionada pela tecnologia. Para construir a amostra, partimos basicamente de uma lista de produtos (classificados a quatro dígitos da NBM) para os quais a taxa de crescimento das exportações brasileiras tivesse sido maior que a taxa de crescimento das importações mundiais no período 1976-80. Introduzindo outros critérios (tais como dispersão regional, dependência de insumos do setor primário e presença prévia na literatura),<sup>9</sup> chegamos a 45 empresas nacionais produtoras e exportadoras, para, finalmente, por diferentes razões, visitarmos efetivamente 35 delas.

Considerando os produtos selecionados, vale notar que, em 1976, eles representavam 9% do total da pauta brasileira de exportações, chegando a 26% dos manufaturados exportados. Em 1980 esta participação passa a 17% e 32%, respectivamente. Entre 1976 e 1980, a exportação do conjunto dos produtos selecionados cresceu 42% ao ano. Considerando o conjunto das empresas selecionadas, cabe ressaltar que suas exportações cresceram, no período 1976-80, em 86% ao ano para mercados desenvolvidos e 66% ao ano para mercados subdesenvolvidos. Trata-se de empresas que em 1980 possuíam de 380 a 8.000 empregados, aproximadamente, e que,

no período considerado, participaram, em média, de 1% a 76% nas exportações brasileiras do produto respectivo. São empresas que, em sua maioria (57%), exportavam desde antes de 1972 e em cujo faturamento de 1980 as exportações participaram entre 2% e 33%. Cerca de 71% das empresas selecionadas pertencem ao capítulo XVI da NBM: máquinas e aparelhos, material elétrico. Dado o caráter exploratório do levantamento, as 35 empresas selecionadas, com as características descritas, foram consideradas uma amostra satisfatória para os propósitos do estudo.

Um subproduto das entrevistas foi a apreensão de elementos explicativos (do ganho de mercado) bastante diferenciados entre si; em verdade, isso era esperado devido à enorme heterogeneidade de casos e situações encontrados na prática. Não obstante, observamos cinco condições gerais, explicadas a seguir, que podem ter influenciado o desempenho das exportações no período considerado:

a) Retração da oferta tradicional: em alguns casos, a oferta de certos exportadores tradicionais, oriundos dos países industrializados, retraiu-se devido a reorientações internas no processo de industrialização, enquanto que a demanda internacional se manteve (quando não cresceu), possibilitando à empresa exportadora brasileira preencher a lacuna.

b) Interação "atividade produtiva/atividade comercial": em muitos casos a eficiência combinada das atividades produtivas e comerciais cresceu de forma acentuada ao longo do período fixado, fornecendo à respectiva empresa vantagem sobre empresas concorrentes em que tenha havido pouca ou nenhuma combinação.

c) Adequação do produto: as características de determinados produtos requeridos pela demanda doméstica mostraram-se capa-

zes de adequar-se a outros mercados, permitindo aproveitar economias de escala e o aprendizado local.

d) Regulamentação: em alguns países denominados desenvolvidos, uma legislação restritiva, de ordem social e ecológica, contra a utilização de certos processos ou a produção de certos produtos, levou-os a países onde tal regulamentação, quando existia, fosse mais débil.

e) Padronização: no caso de determinados produtos, a empresa brasileira pôde aproximar-se da padronização internacional, tendo obtido vantagens comparativas adicionais em função da localização e da dotação de fatores produtivos.

Constatou-se, também, que o esforço em P&D vem sendo suficientemente absorvido para comandar a estrutura e composição das exportações brasileiras, levando a crer que este esforço é nitidamente dirigido ao mercado doméstico, o que, não obstante, contribui para um melhor desempenho exportador. Em outras palavras, a participação efetiva da empresa no mercado internacional a coloca em contato com outros concorrentes, o que possibilita conhecer novos produtos e novas técnicas que, uma vez implementados, garantem a presença no mercado internacional, ao mesmo tempo que resultam em expressiva participação no mercado doméstico.

Em termos de política econômica, consolidou-se a idéia de que a promoção ao desenvolvimento tecnológico é uma necessidade básica para o país, e combiná-la com a atividade exportadora é uma forma de atualizar o aparelho produtivo nacional, conferindo-lhe potencial competitivo em termos internacionais. Sob este aspecto, a quinta condição geral descrita é extremamente relevante, pois sugere a necessidade de detetar os segmentos industriais que os fornecedores tradicionais não estarão mais, em futuro próximo, interessados em desenvolver. Na verdade, a em-

presa nacional deveria ser encorajada a realizar um planejamento estratégico para melhorar tecnológica com o intuito de aumentar sua participação no mercado externo. Isto possibilitaria, uma vez diagnosticada a evolução da fronteira tecnológica internacional, orientar a indústria brasileira, com antecedência, para explorar os setores que possam ser rapidamente habitados.

No âmbito específico do desenvolvimento científico-tecnológico, ficou clara a idéia de que cabe à empresa ser o núcleo dinâmico de criação e difusão da tecnologia nacional, sendo da competência do Estado, através de políticas específicas — sobretudo da política industrial —, criar condições que viabilizem as atividades de pesquisa básica e aplicada, que constituem a base do desenvolvimento tecnológico.

O estudo constatou que 69% das empresas utilizam a produção em série para produzir o produto em que tiveram ganho de mercado. Indagados sobre a diferença eventualmente existente entre a tecnologia empregada na empresa, de um lado, e a empregada nas demais empresas do ramo, de outro (no Brasil e no exterior, respectivamente), a grande maioria (79% em relação ao Brasil, 86% em relação ao exterior) não percebe qualquer “brecha tecnológica” em seu ramo de atividades, evidenciando que se trata de tecnologias de produção universalmente conhecidas e acessíveis.

Segundo as respostas obtidas, houve diversas mudanças na produção do produto que ganha mercado: destacaram-se a maior capacidade de produção (86%), melhor controle de qualidade (85%), novo equipamento (83%), novas instalações (75%), novo modelo (novo produto, 75%) e novo processo de produção (75%). Estas mudanças deveram-se essencialmente a exigências do mercado (internacional, 86%; interno, 69%) e de eficiência (custos de matéria-prima, 71%; custos de mão-de-obra, 63%). Os principais efeitos des-

tas alterações foram a maior aceitação do produto no mercado externo (94%), a melhor capacidade de comercialização (91%) e a qualidade superior dos produtos (91%). Para efetuar estas mudanças, os gastos mais importantes foram feitos em controle de qualidade (88%), com pessoal de nível técnico (83%) e com novos equipamentos (80%). Além disso, em 77% das respostas as modificações na tecnologia empregada na empresa foram concebidas e implementadas por pessoal da própria empresa. Quanto à atividade de pesquisa, 11 em 35 empresas declararam realizar pesquisa básica, enquanto que 30 em 35 declararam realizar pesquisa aplicada. Esta atividade de pesquisa, segundo os respondentes, era desenvolvida basicamente na empresa (17 empresas), às vezes complementada por instituições de pesquisa (nacionais, 10 casos, nacionais e estrangeiras, 3 casos).

Algumas indicações de ordem prática, levantadas pela pesquisa, são extremamente importantes para o estabelecimento de uma política industrial e de uma política científico-tecnológica integradas à promoção de exportações:

a) A inexistência de normas técnicas, ou a debilidade destas (para alguns produtos) em relação às normas técnicas de outros países, tem contribuído para estabelecer padrões de mercadorias (no mercado interno) inferiores ao padrão prevalecente em outros países; este fato induz as empresas a adequarem seu aparato produtivo àquelas normas estabelecidas no mercado interno, tomando custosas as alterações posteriores na produção para elevar a qualidade do produto ao nível requisitado pelo mercado internacional;

b) a assistência técnica, para algumas empresas, pode, por faltar, constituir um entrave às exportações: por um lado, ela tende a consolidar-se apenas depois de estabelecido um fluxo regular de exportações; por outro

lado, a criação de um fluxo regular de exportação só se torna viável com a prestação da assistência técnica;

c) os programas de desenvolvimento econômico de alcance nacional — do tipo Proálcool — influenciam os importadores das mercadorias submetidas a tais programas; este fato é extremamente importante, pois fica na dependência da condução da política global (não necessariamente da dirigida à exportação) uma parcela das exportações brasileiras, para cuja avaliação o fator preço é combinado a fatores políticos;

d) com relação à atividade inovadora das empresas, foi observado que o tempo médio necessário para a transformação de uma idéia em característica industrial é de três anos, no máximo; o risco, avaliado antes de iniciar os gastos, associado à pesquisa para incorporação da idéia de mudança no produto propriamente dito tende a ser grande; vale dizer, as empresas nacionais não arriscam, geralmente, em pesquisa, a não ser com uma quase certeza de sucesso.

Além destas indicações de ordem prática para uma política científico-tecnológica voltada para o melhor desempenho exportador, outros resultados reforçam a idéia básica de que a tecnologia embutida nos produtos exportados é extremamente importante, pois é efetivamente avaliada pelos importadores como elemento diferenciador dos produtos. Das empresas que ganharam mercado dos competidores internacionais, quase todas (94%) foram explícitas em afirmar que os efeitos do processo de inovação estabelecem maior aceitação do produto no mercado externo como consequência da melhor qualidade dos produtos. Por último, resta assinalar que seria desejável concentrar esforços nas técnicas de *marketing*, uma vez que constatou-se ser a atividade produtiva suficientemente ágil para incorporar informações de mercado ao produto, ao passo que a ativida-

de comercial não acompanha com a mesma intensidade as alterações ocorridas quando se trata de aproveitar as novas características dos produtos para um melhor gerenciamento de vendas.

#### Resumos, conclusões e sugestões

Do ponto de vista específico da empresa (industrial) produtora, a tecnologia é o conjunto de conhecimentos de que ela dispõe para usar matérias-primas, criar produtos, modificar métodos de produção, aumentar a produtividade dos fatores de produção que utiliza e também, muito importante, provocar mudanças ou inovações em alguns ou em todos os aspectos mencionados (a questão da inovação tecnológica).

Mais especificamente ainda, no caso das economias de mercado, é fundamental reconhecer que a tecnologia empresarial se estende à atividade de comercialização, quer dizer, ao conjunto de conhecimentos que permitem à empresa, efetivamente, ofertar seus produtos em mercado. Mais simplesmente, vender.

Assim, no caso das empresas produtoras-exportadoras, o conceito de tecnologia tem de ir além dos estágios de fabricação propriamente dita, alcançando na verdade todos os estágios pós-fábrica, isto é, venda, *marketing* e assistência técnica pós-venda. Com efeito, se esses estágios têm nítida importância já no caso das vendas para o mercado interno, seu papel passa a ser fundamental, decisivo mesmo, no caso do mercado externo. Por exemplo: uma ampla e eficiente rede de assistência técnica é indispensável para a manutenção (se não para a conquista) de certos mercados.

A relação entre tecnologia e exportações tem duplo sentido. No conceito mais óbvio e mais explorado, a tecnologia é considerada o fator essencial para compreender como as parcelas de comércio (*trade shares*) de um

dado país se alteram ao longo do tempo. Em outras palavras, na teoria usual das vantagens comparativas e nos respectivos testes empíricos, a análise é feita em termos estáticos: quando se estuda a estrutura da pauta de comércio exterior de um país, em termos de produtos, o que se revela é a vantagem comparativa num determinado momento do tempo, deixando de lado a influência dinâmica da mudança na tecnologia sobre a posição competitiva dos diferentes setores. A tecnologia pode trazer um aumento na participação de um país no mercado internacional, às custas de uma perda de participação de seus competidores.

A atividade exportadora é, por outro lado, um processo de aprendizado que pode ser apontado como fonte de desenvolvimento tecnológico. Ao procurar vender seus produtos no contexto de concorrência que caracteriza o mercado internacional, a empresa produtora-exportadora tem oportunidade de conhecer produtos de concorrentes que usam tecnologia diferente, de ouvir especificações de clientes mais exigentes, de observar outras alternativas de produção e de comercialização, de enfrentar regulamentações e normas técnicas restritivas. Todos estes pontos têm de ser superados, além de outros, para que seja mantida a competitividade em termos internacionais. As exportações estimulam o desenvolvimento tecnológico tanto pela necessidade de aumento da competitividade, quanto pela possibilidade de ganhar ou ampliar mercados externos através da criação de novos produtos. Além disso, é necessário considerar que alterações e adaptações marginais no aparelho produtivo ou no produto não são desprezíveis, podendo ser, até mesmo, mais importantes que saltos tecnológicos verificados no passado, nos países desenvolvidos.

Assim, a promoção do desenvolvimento tecnológico se dará no interior da empresa e se completará com a atuação dos programas

governamentais de apoio, através de uma política industrial, educacional e científico-tecnológica.

A atuação governamental em termos de uma política de desenvolvimento tecnológico orientada para a exportação envolve diversos aspectos. Na área de treinamento, educação e pesquisa, procura-se prosseguir e aperfeiçoar a integração entre as necessidades das empresas e os objetivos do sistema educacional, garantindo a este sistema elementos para a criação, acumulação e transmissão dos conhecimentos técnicos e científicos específicos ao desenvolvimento do programa de exportações; na área financeira, tenta-se criar estímulos essenciais (seja no campo fiscal ou em termos de maior oferta de capitais de risco, por exemplo) para a efetiva implantação, no interior das empresas, da atividade de pesquisa e desenvolvimento e de uma mentalidade francamente inovadora e receptiva à mudança; na área institucional, a idéia é descentralizar e regionalizar, mas também coordenar as decisões e medidas de promoção ao desenvolvimento tecnológico orientado para a exportação; na área das políticas setoriais, procura-se dar especial atenção à indústria nacional de equipamentos, de modo a assegurar maior domínio das técnicas produtivas, reduzindo a dependência de importações.

Em algumas áreas mencionadas, os exemplos escolhidos (sem falar nos que foram omitidos) pressupõem certa compatibilização intragovernamental de objetivos ou de atribuições, que não se dará sem dificuldades. O realismo político e a seriedade administrativa exigem que estas dificuldades não fiquem obscurecidas pelo otimismo exagerado, ainda mais tendo-se em conta a situação particular a que os recursos públicos estarão sujeitos nos próximos anos. Vale dizer, numa situação de crise internacional, qualquer sugestão de utilização de fundos públicos deve ser colocada com extrema cautela e a priori-

dade entre utilizações alternativas deve ser discutida em profundidade e respaldada por consenso popular.

Este aspecto é extremamente importante, pois para assegurar a continuidade do progresso técnico é necessário considerar que o investimento que é realizado sob uma forma mais eficiente absorve uma parte do progresso técnico potencial disponível, o qual deverá ser repostado através de "novos progressos dos conhecimentos". É claro que esses progressos requerem a utilização de recursos correntes em P&D que correspondem a um percentual dos recursos destinados ao investimento. A magnitude desta relação (investimento de um lado e despesas em desenvolvimento para a pesquisa científico-tecnológica) varia conforme a natureza histórica e as circunstâncias por que passa cada país. Contudo, parece-me que uma proposta política razoável é a de se destinar prioritariamente os novos investimentos para aquelas áreas (uma vez conhecidas) que possuem efeitos encadeadores de novos investimentos.

Esta política conduziria à melhor eficiência econômica e resultaria atraente para a competitividade da exportação do país particular. No caso dos países em desenvolvimento e numa perspectiva de longo prazo, ela poderia ser formulada para considerar o que os países desenvolvidos estarão deixando de produzir no futuro, a fim de habitar os respectivos mercados com sucesso.

Além disso, do ponto de vista da política de promoção à exportação conjugada com a política de desenvolvimento científico-tecnológico, os incentivos a P&D, para o melhor desempenho do setor exportador, teriam a vantagem de seus efeitos serem transferidos para o mercado doméstico, além de serem permitidos pelos órgãos internacionais e não gerarem retaliações pelos parceiros comerciais.

Finalmente, ao nível restrito dos gastos em P&D, é comum pensar-se que o saber científico e técnico disponível internacionalmente para os países em desenvolvimento é suficiente, não sendo, portanto, necessário utilizar recursos para este fim. Existem, basicamente, duas razões que precisam ser consideradas: a primeira é que os progressos técnicos existentes no exterior já são em geral largamente utilizados em qualquer parte e não são, portanto, fonte de vantagem comparativa. No entanto, a existência prévia de uma base técnica e bem constituída de P&D pode possibilitar alterações significantes nos bens adquiridos, tornando-os mais eficientes. A segunda diz respeito aos processos tecnológicos verdadeiramente novos para os quais os preços de aquisição são elevados, uma vez tendo sido postos em prática no exterior. Para este caso, a mudança dessa situação só poderá ser alcançada mediante mecanismos que assegurem a participação de toda a sociedade nos rumos e destinos do progresso científico e tecnológico do país em questão. □

## NOTAS

1. Cf. N. V. Posner, "International Trade and Technical Change", *Oxford Economic Papers*, vol. 13, n.º 3, 1961.
2. Cf. C. Freeman, "The Plastics Industry: A Comparative Study of Research and Innovation", *National Institute Economic Review*, novembro, 1963; S. Hirsch, "The United States Electronics Industry in International Trade", *ibid.*, novembro, 1965.
3. Cf. R. Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, maio, 1966.
4. Cf. R. Prebisch, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano* (Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1965).

5. Esta questão, que assume diversas formas de interesse, é igualmente relevante e atual no caso de economias avançadas: recentemente foi objeto de exame o caso do setor eletrônico no Reino Unido, conforme indicou R. Seidl da Fonseca. Cf. C. H. Ong & A. W. Pearson, "The Impact of Technical Characteristics on Export Activity: A Study of Small and Medium - Sized UK Electronics Firms", *R&D Management*, vol. 12, n.º 4, 1982.
6. Cf. S. Hollander, "The Sources of Efficiency Growth", MIT, University Press, 1966.
7. Cf. J. Katz e E. Ablin, "Tecnología y Exportaciones Industriales: Un Analisis Microeconomico de la Experiencia Argentina Reciente", *Desarrollo Economico*, vol. 17, n.º 65, 1977.
8. A escolha de tecnologia em empresas não-nacionais obedece a um tipo de articulação que não nos interessava examinar no momento da pesquisa.
9. Os países que dinamicamente obtiveram o progresso técnico rápido e contínuo gastam em P&D 10%, no mínimo, das despesas em capital fixo.

# DILEMAS DA POLÍTICA INDUSTRIAL: O CASO BRASILEIRO

Helson C. Braga\*

## Introdução

A questão da política industrial está colocada no centro do debate sobre a crise em que se encontra mergulhada a economia brasileira. Generaliza-se o sentimento de que o progressivo agravamento das dificuldades presentes conduzirá a um profundo e prolongado processo de ajustamento da economia brasileira, seja esse processo conduzido pela ação preventiva e estabilizadora do Governo, seja ele finalmente imposto pelo esgotamento da margem de manobra no *front* externo. No bojo dessas transformações estruturais será inevitável a reorientação dos rumos do nosso desenvolvimento industrial.

Ao que tudo indica, o âmbito da discussão só tenderá a se ampliar, principalmente tendo em vista o espaço político alcançado pela oposição nas eleições de novembro de 1982. Nesse contexto, torna-se extremamente importante não só delinear os contornos do problema, como explicitar os principais dilemas e constrangimentos que condicionam a política industrial. Grande parte da confusão que tem permeado a discussão, bem como a frequência com que soluções simplistas são apresentadas, refletem claramente o grau de desorganização e o descompromisso com que o assunto tem sido tratado.

Em primeiro lugar, cabe notar que política industrial significa coisas distintas para diferentes pessoas. Pode-se argumentar, inclusive, que a não-política é uma política. De fato, em uma economia de livre empresa, deve-se esperar que a sinalização fornecida pelo sistema de preços desempenhe satisfatoriamente a função de acelerar o crescimento e promover a eficiência do setor industrial. Nos Estados Unidos e na Alemanha, por exemplo, pressupõe-se que esses objetivos serão induzidos naturalmente pelo estabelecimento de um clima propício, que fica a cargo da política econômica global. A maio-

\* Economista da Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex).

ria dos países, no entanto, parece duvidar da capacidade das forças de mercado para promover tais objetivos, ao menos na extensão e na rapidez desejadas. Adotam, em consequência, formas de intervenção para alterar, em graus variados de sucesso, o curso normal do desenvolvimento industrial.

É, portanto, inteiramente ociosa a discussão corrente no Brasil sobre se temos ou não uma política industrial. A política é a forma como nos posicionamos para alcançar aqueles objetivos básicos, que, no nosso caso, existe e tem um caráter tipicamente intervencionista. O que cabe discutir é o grau e o acerto da explicitação dos objetivos, a eficácia e a compatibilização dos instrumentos utilizados e a coordenação ao nível das instituições envolvidas. Tudo isso, tendo em vista o quadro atual de crise e a necessidade de adaptação estrutural da economia.

Ao contrário das demais políticas econômicas de tipo clássico (políticas monetária, fiscal, cambial etc.), a política industrial não tem um caráter instrumental, mas se define essencialmente a partir dos seus objetivos. A rigor, ela não tem instrumentos próprios. Por essa razão, e face à multiplicidade de objetivos usualmente atribuídos à política industrial, a sua formulação se torna extremamente complexa. Na maioria dos países, a política industrial é implementada de forma a compatibilizar os objetivos básicos de crescimento e eficiência setorial com vários outros objetivos econômicos e não-econômicos. Entre esses objetivos, encontram-se o crescimento econômico global, a melhoria do balanço de pagamentos, a geração de empregos, a distribuição pessoal e regional da renda, a proteção da ecologia etc. Dado que esses objetivos também são buscados por outras políticas econômicas, fica claro que a definição de uma política industrial implica a formulação conjunta das demais políticas e, portanto, do grau em que os distintos instrumentos serão utilizados para a consecução

dos diferentes objetivos. Não existe política industrial dissociada da política econômica global e da decisão política da sociedade a respeito de determinadas questões que extravasam o domínio estritamente econômico.

### Dilemas da política industrial

A busca simultânea dos diversos objetivos da política industrial, nem sempre compatíveis, introduz a necessidade de se estabelecer não só uma ordem de prioridade entre essas metas, como também um consenso social sobre a extensão em que determinados objetivos poderão ser sacrificados em benefício de outros melhor situados nessa escala.

Obviamente, não constitui nenhuma novidade a conveniência dessa ordenação de objetivos, muito menos a existência de conflitos potenciais entre vários deles. O que é preciso enfatizar é a importância de se resgatar esses dilemas da retórica oficial meramente enunciativa — onde, talvez propositadamente, não são explicitados — para trazê-los ao debate e à negociação pública. No momento em que se avizinha uma reestruturação profunda da economia brasileira, é indispensável um maior grau de conscientização dos constrangimentos criados pelos objetivos conflitantes. Acreditamos que isso facilitará a legitimação e a sustentação de medidas de política restritivas e necessariamente impopulares. Deve ficar claro, por outro lado, que as questões levantadas aqui, além de tratadas resumidamente, não esgotam o espectro de complicações da política industrial.

O problema de longo prazo mais sério está relacionado com a eficiência do nosso sistema industrial. A indústria brasileira apresenta-se hoje bastante diversificada, porém com um baixo nível de eficiência, entendida no sentido usual do teste de competitividade internacional. A forte dependência de subsídios oficiais para exportar manufaturas mostra isso claramente. Mesmo levando-se em

conta que as vantagens comparativas dos distintos países devem ser avaliadas num sentido dinâmico (ao longo do tempo, determinadas indústrias conseguem tornar-se competitivas internacionalmente), o fato é que uma parte ponderável de nossa indústria dificilmente (ou, mais realisticamente, nunca) vai poder prescindir da proteção que as barreiras tarifárias proporcionam. Obviamente, esta não constitui uma razão para sucateá-la, a exemplo do que fizeram com seus respectivos parques industriais o Chile e, em certa medida, a Argentina. Além da questão crucial da absorção de mão-de-obra, há hoje um razoável consenso de que, nas condições históricas do desenvolvimento latino-americano, o estilo de industrialização substitutiva de importações era a única opção viável de desenvolvimento, inclusive como pré-condição (e não alternativa) para a fase seguinte de promoção de exportações.

Assim, um determinado grau de ineficiência industrial é simplesmente inevitável. Precisamos aceitar esse fato, a despeito do custo que impõe à sociedade, o qual será tanto maior quanto mais difuso esteja entre as indústrias de consumo intermediário, dados seus efeitos em cadeia. Por outro lado, a competição internacional e o espetacular desenvolvimento tecnológico das duas últimas décadas não permitem uma atitude de tolerância excessiva para com a ineficiência do sistema produtivo, sob pena de ampliação da defasagem que nos separa do mundo desenvolvido. Temos, portanto, que admitir como igualmente natural o desaparecimento de iniciativas que não resistiram à pressão competitiva.

A necessidade vital de aumentar a eficiência industrial, por seu turno, se choca com princípios respeitáveis e estabelecidos que têm orientado, até agora, a política industrial. O primeiro e mais óbvio desses objetivos afetados é a geração de empregos. A revolução industrial em marcha nos centros

desenvolvidos é altamente poupadora de mão-de-obra, com utilização intensiva de computadores e robôs. Além disso, a evidência internacional é de uma pequena margem de flexibilidade tecnológica para permitir a adaptação dos processos produtivos à dotação de recursos dos diferentes países. Assim, sobra pouco espaço para as tecnologias intermediárias, intensivas em trabalho, destinadas a aproveitar a abundância desse fator nos países em desenvolvimento. Como a eficiência produtiva de vários setores industriais estará associada à utilização dessas técnicas modernas, é fácil perceber o conflito potencial entre eficiência e emprego no setor industrial. (Deve-se lembrar que já foram introduzidos os primeiros robôs em linhas de montagem da indústria automobilística no Brasil.)

Evidentemente, a ineficiência atual está intimamente ligada às próprias condições históricas que acompanharam a montagem do parque industrial. Protegidas por elevadas barreiras tarifárias e limitadas por um mercado doméstico de reduzidas dimensões, as indústrias resultaram extremamente concentradas (um pequeno número de firmas respondendo por uma grande parcela das vendas). Em conseqüência, não apenas ficou comprometida a exploração das economias em escala (que permitem a redução dos custos unitários à medida que a produção aumenta), como criaram-se as condições para a generalização da ineficiência alocativa estática (preços superiores aos custos médios de longo prazo, configurando o exercício do poder de monopólio), favorecidas pela inoperância da nossa legislação antitruste.

Cabe notar que a proteção contra a competição externa, no estágio inicial do desenvolvimento industrial, desfruta de um amplo prestígio na literatura econômica, a qual prega, no entanto, o declínio da proteção à proporção que a indústria vai atingindo a maturidade. Ao cabo de algumas décadas de

industrialização, o argumento perdeu substância para justificar os níveis atuais de proteção alfandegária que mantemos. Principalmente, quando se leva em conta que as indústrias mais protegidas e mais concentradas apresentam uma grande participação de empresas multinacionais. E para estas empresas fica particularmente difícil aceitar a continuidade de um aprendizado que se iniciou muito antes do seu estabelecimento no território brasileiro.

O rebaixamento seletivo das tarifas aduaneiras, que seria a medida mais adequada para introduzir uma maior pressão competitiva no sistema, fica severamente prejudicado diante do desequilíbrio atual de nossas contas externas. Como alternativa para escapar a esse dilema, poderíamos recorrer às políticas de regulamentação: o controle de preços e a legislação sobre concorrência desleal. Todavia, as experiências brasileira e internacional a esse respeito são, para dizer o mínimo, desanimadoras.

Possivelmente, o conceito de eficiência mais relevante, sobretudo no contexto de um país em desenvolvimento, é o de eficiência dinâmica no sentido schumpeteriano, isto é, a introdução de novos produtos e o desenvolvimento de novos processos produtivos. A promoção dessa eficiência coloca, por sua vez, dois tipos de conflitos. O primeiro, está associado ao fato de que, apesar de provocarem ineficiência do tipo estático, referida acima, as grandes firmas e as indústrias altamente concentradas asseguram a estrutura de mercado mais propícia ao progresso tecnológico, em razão do volume de recursos e dos riscos envolvidos nas atividades de pesquisa e desenvolvimento. Além disso, o grande porte das empresas é fundamental para a obtenção dos ganhos de escala e, assim, torná-las competitivas nos mercados externos, dominados pelas empresas multinacionais.

O segundo conflito está entre importar tecnologia ou concentrar esforços para de-

envolver uma tecnologia própria. A existência de um estoque de conhecimentos tecnológicos disponível no mercado internacional, a preços certamente inferiores ao custo de criação de tecnologias similares, deve ser aproveitada. Por outro lado, devido a uma série de fatores — entre os quais o custo crescente dos pagamentos ao exterior, a permanente defasagem em relação aos centros inovadores e a possibilidade de interrupção no fornecimento de tecnologia quando sua utilização passar a conflitar com os interesses comerciais dos fornecedores —, nenhum país pode aceitar uma completa dependência tecnológica do exterior. O esforço próprio também se justifica em função do efeito multiplicador dos benefícios desse tipo de investimento. É de toda a conveniência, portanto, a seleção de linhas de pesquisa tecnológica a serem estimuladas, bem como a montagem de uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento da pesquisa científica.

Outro dilema bastante popular e mal colocado diz respeito à prioridade que deverá ser dada ao mercado interno *vis-à-vis* o mercado interno. Via de regra, os autores dessa proposta não só omitem a evidente complementaridade entre os dois objetivos, como são pouco explícitos quanto à forma de se operar a conversão. Por outro lado, os defensores da política econômica em vigor minimizam a seriedade do conflito, destacando o efeito positivo das exportações sobre a renda interna — e, portanto, sobre o mercado doméstico — e afastam a possibilidade de uma reorientação de rumos que favoreça o mercado interno.

A questão fica mais clara quando se consideram os seguintes elementos: primeiro, a ênfase nas exportações está cada vez mais associada à crise do balanço de pagamentos, pouco tendo a ver com o estímulo ao mercado interno (que é beneficiado meramente como um subproduto de outras motivações mais prementes); segundo, por força da polí-

tica salarial e da política tributária, observa-se hoje uma violenta redistribuição de renda da classe média assalariada para os extratos na faixa de até três salários-mínimos. Os deslocamentos de demanda provocados por essa redistribuição tem-se constituído num evidente estímulo aos ramos industriais voltados prioritariamente para o mercado interno. Conscientemente ou não, o fato é que está em marcha um mecanismo de favorecimento do mercado interno, embora talvez não na intensidade desejada pelos defensores da estratégia do desenvolvimento voltado para dentro.

Assim, além da imprecisão e do pouco conteúdo prático do debate, fica claro que a questão da ênfase ao mercado interno passa pela questão mais sensível e mais complexa da redistribuição da renda.

A concentração da atividade industrial nas regiões Sudeste e Sul vem despertando um crescente interesse entre a parcela mais lúcida da população, preocupada com as implicações econômicas, sociais e políticas do desequilíbrio entre as diversas regiões do País. No entanto, do ponto de vista econômico, ressalvado o caso limite de superconcentração que já parece caracterizar algumas áreas de São Paulo, a tendência à concentração responde às óbvias vantagens das economias externas (infra-estrutura de transportes e comunicação, proximidade dos mercados consumidores, mão-de-obra qualificada etc.).

Portanto, é preciso ter consciência de que a tentativa de promover a desconcentração industrial — por mais válida que se apresente à luz dos demais critérios —, via concessão de estímulos fiscais e/ou creditícios ao setor privado, importará em custos para a sociedade, representados pela renúncia aos recursos públicos envolvidos.

Talvez a questão isolada mais importante para definir os novos rumos da industrialização brasileira — como, de resto, de toda a economia — é a do papel desempenhado pelo

Estado. Cabe enfatizar novamente que esta questão, mais ainda do que as tratadas anteriormente, comporta um tratamento bem mais aprofundado do que o resenhado aqui.

A particularidade mais marcante da enorme participação do Estado na economia brasileira é que ela se dá majoritariamente em atividades tipicamente privadas. E não é só a eficiência inferior à das empresas privadas que preocupa. A mesma lógica de comportamento que leva ao relaxamento da eficiência (uma vez que a ineficiência não é punida com a falência), torna as empresas estatais pouco sensíveis às vicissitudes dos ciclos econômicos — como demonstram as recentes e infrutíferas tentativas do governo federal em submetê-las a um controle mais rígido.

Um reflexo da exagerada dimensão do Estado na economia brasileira é a tendência a um déficit explosivo nas contas do governo, que é camuflado pela existência de três orçamentos federais. Este aspecto será desenvolvido mais adiante. Importa assinalar aqui que exatamente um dos fatores de maior responsabilidade no desequilíbrio das contas do Governo — a massa de subsídios fiscais e creditícios — teve e conserva ainda um papel fundamental no desenvolvimento industrial, seja no barateamento do fator capital, seja na moldagem da estrutura do endividamento das empresas privadas. A inevitabilidade da retirada progressiva desses subsídios colocará em cheque uma ponderável parcela de nossa indústria que se instalou e se desenvolveu ao amparo de favores oficiais.

Por último, um caso específico para o qual também não se vislumbram soluções de curto prazo é o da indústria de bens de capital. Estimulada em uma época de desvario megalomaniaco de nossos planejadores, ela se encontra hoje funcionando com uma enorme capacidade ociosa, devido ao estado recessivo da economia (agravado pela redução dos investimentos das empresas estatais) e às escassas possibilidades de colocação nos

mercados externos. Além disso, está sendo fortemente penalizada pelo constrangimento do setor externo, na medida em que somos obrigados a adquirir equipamentos de fabricação estrangeira, como contrapartida de empréstimos externos contratados, quando tais encomendas poderiam ser feitas aos fornecedores domésticos.

Não se trata propriamente de um dilema, porque a única alternativa à continuidade de operação da indústria nas condições atuais seria a desmobilização das instalações, o que não pode ser considerada uma opção válida.

### Conclusões

Não há praticamente discordância, hoje, sobre a necessidade ou a inevitabilidade de profundas mudanças na economia brasileira. A dúvida é se essas alterações serão promovidas de forma articulada ou em condições tais que o governo perca o controle na condução do processo.

Não é o propósito aqui procurar antecipar a forma como se processarão tais mudanças, nem sugerir alternativas de políticas de ajustamento. Ao contrário, o que se pretende é destacar o caráter estrutural, penoso e prolongado desse ajustamento, bem como colocar algumas reflexões e extrair algumas implicações para o novo padrão de desenvolvimento industrial.

Com relação ao problema de curto prazo, apenas cabe deplorar o fraco conteúdo de responsabilidade social e de competência gerencial na apresentação (condução) de algumas sugestões (medidas) correntes de ajustamento da economia brasileira. No primeiro caso, incluem-se, por exemplo, as propostas conservadoras de eliminação completa e imediata dos subsídios federais (é compreensível a sedução pela eficácia corretiva da recessão profunda quando se é praticamente imune aos seus custos) e a postura da esquerda liberal em apoiar a continuidade do crescimento,

ignorando o constrangimento externo (quando o diagnóstico realista não resiste à tentativa da retórica de fácil apelo popular). A incompetência gerencial, por seu turno, está refletida na atitude contemporizadora (e viesada para o curto prazo) dos condutores da política econômica, que vão perdendo sistematicamente os graus de liberdade para promover os ajustamentos com menos custos sociais.

No que concerne ao ajustamento estrutural, de longo prazo, da indústria brasileira, o primeiro ponto que cabe enfatizar é a perspectiva de um prolongado período de crescimento lento, durante o qual estaremos, inclusive, nos distanciando cada vez mais do mundo desenvolvido, que dispõe de maiores reservas de resistência à crise, que é de âmbito mundial. Não se percebe a menor possibilidade de retomada (alavancagem, como se dizia há algum tempo) do crescimento industrial num futuro previsível.

Num contexto de crise, os dilemas da política industrial não só estreitam ainda mais as opções da ação pública, como tornam mais prementes sua conscientização e o estabelecimento de um consenso em torno das prioridades de longo prazo.

Um agravante adicional da situação é a extrema complexidade a que chegou a organização institucional da política econômica no Brasil, em grande parte como consequência da ampliação das funções do Estado nas esferas produtiva, financeira e de regulamentação. Um considerável esforço de simplificação dos mecanismos de intervenção precisa ser realizado, uma vez que a proliferação desordenada e as mudanças contínuas desses mecanismos impedem, hoje, uma visão nítida dos preços relativos, provocando incertezas. No entanto, é indispensável que a política industrial seja claramente percebida pelos agentes econômicos. Uma tal simplificação poderia, eventualmente, implicar a redução do papel do Estado na economia

(que pode ser desejável por outras razões), mas é fundamental compreender que isso se daria em nome da racionalidade e da eficiência da ação do Governo e não de um preconceito com relação ao seu tamanho.

Paradoxalmente, a profusão das formas atuais de intervenção coexiste com uma total desarticulação dos organismos que detêm alguma parcela de responsabilidade formal na concepção e implementação da política industrial.

Em resumo, a atual política industrial, além de vir acumulando distorções, está claramente superada para enfrentar a fase de crescimento lento em que já ingressamos. Ou tomamos a iniciativa de alterá-la ou seremos simplesmente atropelados pelos fatos.

Em qualquer circunstância, não podemos perder a oportunidade de formular uma política industrial bem estruturada e com vistas a um horizonte mínimo de planejamento. Os

objetivos precisam ser claramente enunciados, os instrumentos bem definidos e resolvido o problema da coordenação institucional. Uma tal política industrial poderia até recompor a dimensão do Estado na economia, caso a simplificação aqui sugerida viesse a diminuir-la. Mas, em contrapartida, estariam estabelecidas as condições institucionais mais favoráveis para um desenvolvimento industrial mais sólido e mais eficiente.

Por último, cabe enfatizar que é absolutamente indispensável que a nova política industrial seja amplamente discutida e suas opções negociadas entre os segmentos representativos da sociedade, aí incluídos o setor empresarial privado e as organizações trabalhistas. A experiência sugere que não há alternativa aceitável para a sustentação de programas de governo austeros e prolongados que não seja baseada no consenso e no sentido de participação. □

# ANTROPOLOGIA AFRICANA: MITO OU REALIDADE?

Kabengele Munanga\*

Queremos, aqui, apenas retrazar as linhas gerais do desenvolvimento da Antropologia africana, a fim de definir sua situação atual e questionar seu destino.

Com efeito, a história das relações entre nações euro-americanas e povos africanos nos últimos quatro séculos mostra de maneira evidente que a imparcialidade, a equidade, a honestidade e a justiça nunca estiveram presentes nos intercâmbios econômicos, sociais e culturais. No campo intelectual, a análise das circunstâncias históricas que acompanharam o desenvolvimento das teorias e métodos utilizados pelos especialistas da África revelou as relações íntimas e subreptícias que sempre existiram entre a Conquista Colonial e os produtores do Conhecimento sobre a África. Por isso, várias críticas foram e são atualmente dirigidas contra a Antropologia tradicional. Essas críticas vieram em primeiro lugar dos intelectuais africanos e em segundo lugar dos próprios intelectuais euro-americanos contemporâneos.

A crítica autenticamente africana à Antropologia tradicional aparece cronologicamente desde 1937, no livro de Jomo Kenyatta, *Facing Mount Kenya*<sup>1</sup>. Nesse trabalho antropológico sobre a África, escrito por um africano, o autor tenta uma apresentação completa da sociedade kikuyu de Quênia, do seu sistema econômico, cultural e político. Contra as teses vitorianas sobre as "superstições", Kenyatta proclama que a feitiçaria não é uma simples "superstição", que o governo pré-colonial não era despótico, mas sim democrático, que o sistema fundiário africano era interpretado para poder permitir a espoliação e a exploração<sup>2</sup>.

Tímida no início, a contestação africana contra o saber ocidental da África se tornará cada vez mais nítida e severa. Assim se pode ler no primeiro número da Revista *Présence Africaine*, em 1947: "L'euro péen ne saurait se voir sous tous les angles. L'homme d'outremer pourrait précisément servir de miroir

\* Doutor em Antropologia pela Universidade de São Paulo. Diretor do Museu de Etnologia e Arqueologia da Universidade de São Paulo.

à sa beauté qui ne sera parfaite qu'en devant aussi notre beauté. L'euro péen risque de s'étioler dans une sorte de narcissisme stérile pour tous"<sup>3</sup>. Historicamente, a crítica africana mais virulenta à Antropologia colonial aparecera primeiramente na obra do senegalês Cheikh Anta Diop<sup>4</sup>. Nesses trabalhos, que são uma crítica à ideologia vitoriana e precisamente ao evolucionismo unilinear, o autor utiliza todos os conceitos-chaves da Antropologia pré-clássica, mas com a finalidade de reverter seu conteúdo ideológico, ou seja, de destruir a ideologia imperial em si mesma. Assim, contra os textos vitorianos que falavam da superioridade da "civilização" e da inferioridade do universo africano pré-colonial, Anta Diop propõe a visão de uma África potente e feliz<sup>5</sup>.

Embora tivessem criticado o conteúdo da Antropologia ocidental, isto é, o resultado de suas análises e suas teses, sua visão objetiva, alienante e etnocêntrica, as contestações africanas da primeira geração se fizeram dentro da linguagem da Antropologia colonial. De outro modo, as categorias, conceitos, esquemas e sistemas explicativos ocidentais continuaram a ser utilizados para explicar as "entidades africanas". Isto sem questionar o tipo de relação que existia entre essa linguagem e as teses colonialistas que eles combatiam<sup>6</sup>.

As teses verdadeiramente anticolonialistas aparecem na Antropologia tradicional a partir de 1930, produzidas pela Antropologia cultural americana. O relativismo americano, considerando as sociedades humanas como algo específico, um sistema de valor repousando numa escolha cultural original, uma configuração, que mais tarde será chamada "personalidade básica" (Kardiner), desempenhou entre 1930 e 1950 o papel de portavoz das sociedades colonizadas nas reivindicações de seus direitos à autodeterminação<sup>7</sup>.

No entanto, o relativismo americano não escapou a certas críticas. Ele teve histórica-

mente sua função ideológica. Embora aceitando sua proteção no passado, os africanos vêem nele uma ideologia sutil que participa da divisão dos povos africanos no momento em que esses enfrentam a questão vital da formação da consciência e da unidade nacionais. A idéia exagerada da especificidade dos povos africanos transformados unanimemente em tribos pelos culturalistas impede a captação das linhas gerais de semelhanças que poderiam militar em função da unidade nacional e mesmo da unidade continental<sup>8</sup>.

As contestações ocidentais mais significativas contra a Antropologia tradicional, isto é, contra as teses contidas no iluminismo, na Antropologia vitoriana e na Antropologia clássica coincidem com os movimentos de descolonização na totalidade do Terceiro Mundo, movimentos esses deflagrados principalmente depois da Segunda Guerra Mundial.

A lógica histórica explica e sustenta essa mudança. Em primeiro lugar, essa Antropologia nasceu e cresceu dentro dos paradigmas fundamentais da ideologia colonial e, vice-versa, esta última utilizou a Antropologia como Corpus Científico para legitimar e organizar sua ação. Mudando o esquema colonial, isto é, descolonizando verdadeiramente ou falsamente (neocolonizando ou endocolonizando), a Antropologia como disciplina vinculada à ideologia colonial devia absolutamente se readaptar. Esta readaptação acompanhou e acompanha todos os meandros, metamorfoses e travestidas do colonialismo e do imperialismo ocidental. Em segundo lugar, as próprias contradições internas da sociedade capitalista ocidental, acentuadas com a infiltração da ideologia socialista, explicam também esta mudança e essas críticas à Antropologia tradicional. Assim, o colonialismo era condenado enquanto expansão externa da exploração do homem pelo homem, expansão essa que já existia no plano interno. Conseqüentemente,

o discurso antropológico acompanhando esse colonialismo devia ser condenado.

Neste sentido, várias críticas continuam sendo dirigidas contra a Antropologia clássica pelos antropólogos contemporâneos. Sintetizando, podem essas críticas ser divididas em liberais e radicais. São liberais todas as formas de críticas personalizadas que, em vez de procurar os vícios dos postulados científicos da Antropologia, buscam homens de ciência viciosos. Entram nesta categoria os pesquisadores ditos cúmplices ou colaboradores e os pesquisadores "traídos"<sup>9</sup>. Os pesquisadores cúmplices ou colaboradores são os missionários e administradores tomados pesquisadores e os pesquisadores tomados funcionários coloniais. Uns e outros são acusados pela crítica liberal por terem perdido de vista o papel imparcial e desinteressado da observação científica e por terem misturado suas atividades científicas com suas responsabilidades na ordem colonial. O pesquisador traído é aquele pesquisador inocente que perde o controle dos resultados de sua pesquisa. O tráfico ilegítimo da conclusão da pesquisa de campo, embora seja deplorável no plano moral, é aceito pela crítica liberal da tradição africanista como sendo uma consequência infeliz, porém aceitável, da divisão social do trabalho entre políticos e cientistas. Em ambos os casos, os métodos e as teorias utilizadas são considerados pela crítica liberal como inocentes e inofensivos. Apenas devem ser criticados os homens que desvirtuam os altos ideais de uma ciência positiva, neutra, universal e objetiva<sup>10</sup>.

A crítica radical se situa a partir da década de sessenta, o que confirma a influência nela dos movimentos de libertação e de descolonização dos povos africanos. A nova geração de antropólogos ocidentais, achando sua ciência sem futuro diante da nova realidade dos povos colonizados e quase solidarizando-se com eles, começa a condenar de maneira intransigente a sua disciplina en-

quanto instrumento da dominação colonial. A radicalização começa praticamente pelos aspectos éticos do trabalho do antropólogo, em seguida pela compaixão para com as populações estudadas e por um certo rearmamento moral. No entanto, esta retomada de questão da Antropologia tradicional não propôs claramente uma revisão em profundidade das bases epistemológicas que conduzem os antropólogos neopositivistas. Esse processo contra a Antropologia colonial parece-nos menos radical que proclamado. Se ser radical significa atacar os fenômenos nas suas raízes, a perspectiva ética não seria o caminho indicado para superar os problemas epistemológicos e teóricos que serviram como fundamento intelectual à conquista e à expansão coloniais<sup>11</sup>.

A última e mais forte tendência da crítica radical é caracterizada pela contestação da abordagem anterior. Virulenta, esta nova crítica não se perde mais nas dúvidas sobre as qualidades morais de certos antropólogos, nem na conseqüente aceitação das origens duvidosas da Antropologia colonial; ela denuncia vigorosamente os próprios fundamentos da Antropologia tradicional como situação duvidosa e imoral<sup>12</sup>. Prega, entre outras coisas, o engajamento, o militantismo e a participação na revolução dos países do Terceiro Mundo. A Antropologia contestadora, observam alguns cientistas, não escapou, portanto, de certas inibições. Falta-lhe o sopro verdadeiramente contestador quando considera os problemas da Antropologia colonial separadamente das relações entre o desenvolvimento das outras ciências sociais e o desenvolvimento da ordem sócio-econômica nas metrópoles. Em alguns textos escritos pelos antropólogos contestadores, a crítica contra a Antropologia torna-se muitas vezes uma mistura curiosa de ideologia marxista com uma epistemologia neopositivista radical. Não se vê mais onde situar a linha de demarcação precisa entre uma ciência social que,

guardando seu caráter neopositivista, se colocaria a serviço do oprimido e uma ciência social neopositivista em apoio ao sistema de exploração imperialista e colonial. Resumindo, constata-se a insuficiência de uma e de outra forma de crítica, ao incluir num mesmo movimento a complementaridade dos triunfos do pensamento positivista e das vitórias coloniais<sup>13</sup>.

Um número crescente de intelectuais e dirigentes africanos participam deste movimento contemporâneo de protesto contra a Antropologia colonial. Cada vez mais, na periferia do Ocidente, crescem irritações com o ser objeto de uma ciência particular não apenas porque esta ciência ficou calada sobre as realidades cruéis da colonização, mas também porque seu vocabulário ainda conserva um certo ranço racista.

Tradicionalmente, os estudos antropológicos e etnográficos são caracterizados de um lado por seu encerramento no mundo maravilhoso da "minha tribo" (tribo do antropólogo) e de outro lado por sua insistência particular sobre os traços estranhos e singulares da tribo, sem nenhuma consideração geral e sistemática sobre o contexto político, isto é, colonial, das populações descritas com tanta minuciosidade. Essa orientação tribalista da Antropologia foi julgada perigosa para a unidade dos jovens Estados na medida em que insistia de modo exagerado sobre os aspectos diferenciais sem mostrar a unidade existente dentro da diversidade.

Também por causa desta orientação tribalista a Antropologia aparece muitas vezes como uma ciência periférica e marginalizada em relação às outras ciências humanas que interferem na problemática atual do desenvolvimento sócio-econômico. Portanto, a partir do estudo das diferenças culturais, a Antropologia poderia bem contribuir para o debate relativo às ideologias de um desenvolvimento alternativo ou de um autodesenvolvimento.

Se se deve concluir, com isso, aceitando como o antropólogo *du Collège de France*<sup>14</sup> que a Antropologia moderna é uma ciência em crise, a nossa, isto é, a Antropologia contemporânea, apesar de todas as reformulações estaria ainda dentro da crise. A Antropologia dita africana está, quanto a mim, num beco sem saída.

A nível teórico, várias possibilidades de saída e de superação foram apontadas por vários estudiosos ocidentais e africanos. As propostas variam entre a irradiação e a supressão da Antropologia, a sua reciclagem, a africanização, a reformulação teórica e a redefinição da Antropologia em função dos interesses sociais e históricos dos povos africanos.

As propostas que pregam a supressão total da Antropologia como saber na África baseiam seu argumento na origem duvidosa da Antropologia, isto é, colonial, e na sua visão redutora das realidades dos povos africanos. Nesse sentido, Adotevi, perguntando se está conveniente utilizar os elementos empíricos de um saber sobre as diferenças num combate que postula a consciência, a passagem da palavra vazia à palavra cheia, retorquiu: "Vouloir former ces questions c'est, me semble-t-il, chercher, dans une même séquence, à sauver du naufrage, une chose appelée à se dissoudre dans le tremblement de l'assise sur laquelle eile s'est édifíée: la disqualification d'une culture et d'une race"<sup>15</sup>.

Não basta recusar a Antropologia clássica para salvar essa realidade africana, reduzida e falsificada. Embora reconheça os méritos dos intelectuais africanos que buscam novos caminhos e tentam uma nova elaboração da Antropologia onde as culturas do Terceiro Mundo estariam percebidas não do ponto de vista reducionista, mas sim no sentido que elas se dão em si mesmas, Adotevi acha que um tal procedimento só teria sentido na condição de não ficar apenas uma compreensão intuitiva dos valores não-ocidentais, mas

também ao operar uma superação ideológica da problemática colonial, isto é, ocidental. Ora, o autor não acredita nessa superação ideológica, daí seu pessimismo um pouco exagerado. "Or, force est de constater que, celles que soient la fécondité de leurs recherches, la rigueur et la sincérité de leur nationalisme, la gravité de leur engagement politique, les hommes du 'tiers-monde' qui cherchent à définir l'originalité de leur culture, prolongent en fait et souvent consciemment une démarche idéologique d'origine purement et simplement occidentale. Dès l'instant qu'on accepte le moindre élément des prémisses de l'analyse ethnologique on est certain d'aboutir à une pensée où, selon la très belle formule de Paulin Hountondji 'la victime se fait secrètement complice du bourreau, communiant avec lui dans l'univers artificiel du mensonge'"<sup>16</sup>. Trata-se de um combate político que, esperando o desabamento dos fundamentos materiais do sistema, deve desenvolver-se *em maquis* ideológico, tomando antes a Antropologia por alvo<sup>17</sup>.

Algumas universidades suprimiram do seu currículo a palavra "Antropologia" e a substituíram pela Sociologia dos Países em Desenvolvimento<sup>18</sup>. As matérias que constituíam a Antropologia passaram a ser ensinadas nessa Sociologia específica. Como se vê, foi tirada apenas a palavra, conservando-se a coisa e seu conteúdo. A supressão da Antropologia e a sua substituição pela Sociologia não resolveria o problema, porque ao substituir uma disciplina pela outra não se substitui forçosamente os fundamentos teóricos que determinaram o parentesco entre essas disciplinas. A Sociologia e a Antropologia sempre tiveram em comum uma mesma descendência da epistemologia positiva, um mesmo passado evolucionista, uma mesma orientação funcionalista e empiricista. Na realidade, preferir a Sociologia à Antropologia, em nome de uma modernidade tal como

aceita pelos sociólogos da modernização, seria aceitar o modelo recomendado pelos antigos colonizadores, isto é, a modernidade do economismo e tecnicismo, da ideologia produtivista e da prática tecnocrática, da produção do supérfluo e da multiplicação das necessidades, breve, da modernidade da sociedade burocrática de consumo analisada por Henri Lefèvre<sup>19</sup>.

A africanização não constituirá uma solução, como já foi dito, se os antropólogos internos, isto é, africanos, continuarem a perceber a sua própria realidade através do prisma deformante do pesquisador estrangeiro. Lembremo-nos de que o antropólogo africano nasceu dentro da ciência ocidental, e como produto da colonização ele é muitas vezes vítima do embranquecimento colonial. "L'aliénation du spécialiste africain des sciences sociales peut-être suffisamment forte pour qu'il ne sente même pas qu'il y a là un problème, son problème, celui de sa société, mais aussi celui de la science qu'il pratique. Il pourrait en toute bonne foi et avec une rigueur exemplaire, poser sur l'Afrique un regard d'Occidental, et toutes ses recherches et travaux pourraient n'être que confrontations de l'idéologie occidentale"<sup>20</sup>.

Aliás, a palavra "africanização" lembra-nos "tropicalização" e aproxima-se desta última. Com efeito, tropicalizam-se os automóveis, os televisores, as embalagens de medicamentos etc. com o projeto de manter os objetos rentáveis: condiciona-se assim algo na sua estrutura a fim de adaptar esses objetos ao clima e ao ambiente dos trópicos, mas nunca modifica-os fundamentalmente. Como é que se pode africanizar e tornar fundamentalmente africana uma ciência fundamentalmente ocidental?

Alf Schwarz acredita numa solidariedade entre os movimentos de libertação do saber ocidental com suas inibições etnocêntricas e os da emancipação dos pesquisadores africanos conscientes e contestadores das arma-

dilhas do colonialismo científico e da auto-colonização. Nessa marcha solidária no caminho da libertação do pensamento, o pesquisador ocidental e o pesquisador africano, cada um de sua maneira, operam uma volta ao passado para melhor compreender o presente. Enquanto o pesquisador ocidental tem interesse em colocar em evidência as bases sócio-epistemológicas de sua demarcação científica resultada de um conjunto de suposições referentes a um período histórico passado, o pesquisador africano recorda com razão sua própria experiência de colonizado: assim, estudo teórico e experiência prática convergem num mesmo movimento de crítica de formas de saber complementares e racionalizadoras da conquista colonial<sup>21</sup>.

O mesmo autor critica entre os africanos uma tendência oposta, que consiste em estigmatizar a incompetência original dos pesquisadores ocidentais ao falar dos problemas africanos. Essa tentativa de uma apropriação exclusiva do conhecimento em nome de pertencer à raça negra aproxima-se da pretensão sempre presente de que deva ser branco ou pelo menos negro embranquecido para falar da África com competência. Essa tendência faz com que a ciência sobre a África cultural esteja realmente bloqueada entre dois etnocentrismos: o etnocentrismo ocidental, agressivo, e o etnocentrismo africano, defensivo. A saída, segundo Schwarz, poderia ser buscada através da dialetização da tradição e da modernidade, da Antropologia e da Sociologia, do conhecimento ocidental e do saber africano. Esta tríplice dialetização impediria que as teorias sobre a África caíssem prematuramente nas diversas formas de reducionismo. Deve-se evitar o esfacelamento do conhecimento da África social, política, econômica e cultural. A África deve ser pensada dialeticamente como totalidade, onde a tradição e a modernidade não são opostas e onde também as formas de conhecimento

são apenas momentos particulares do movimento dialético global<sup>22</sup>.

De acordo com Alf Schwarz, pensamos que as ciências sociais em nossas sociedades deveriam responder às exigências de cruzamento de nossas formações sociais de ontem e do contexto atual da modernidade e dos efeitos dessa articulação complexa no comportamento dos indivíduos. Infelizmente, ele não disse nada quanto à efetivação desta dialetização: como e de que maneira poderia esta dialetização ser materializada? Sem negar a complementaridade entre o cientista de fora e de dentro e a solidariedade entre ambos para a libertação do "pensamento", achamos legítima e fundamentada a preocupação atual dos africanos de pensar em si mesmos em vez de contentarem-se com a visão longínqua, "astronômica". Esse desenvolvimento de uma ciência nova, onde sua cultura será analisada e explicada de dentro, na base do vivido, será fruto de apalpadela, de erros e ensaios: uma aventura importantíssima. Nesta grande aventura em busca de uma ciência social africana, Mudinube pensa que uma mudança do instrumento lingüístico de conhecimento e de produção científica, isto é, a substituição das línguas européias pelas línguas africanas, provocaria evidentemente uma ruptura epistemológica e abriria o caminho aos novos sonhos para a África<sup>23</sup>.

Portanto, Mudinube, como tantos autores que encarnam o pensamento africano nesta matéria, acredita que o caminho político é o decisivo. Se a Antropologia nasceu e cresceu dentro de um projeto político ocidental, a sua morte total não poderia ser encarada fora de um projeto político oposto, desta vez africano. Talvez aqui resida o nó do problema. Como definir o projeto político de uma África estrangulada e hoje dividida entre Moscou, Pequim, Paris, Londres e Washington? Essa nova partilha da África impede a formação de uma ciência autenticamente

africana. Que mestres escolher: Leste, Oeste, Centro? Mesmo as teorias que tentam atualmente aplicar sobre a África cultural o materialismo histórico, a teoria de luta de classes e o modo de produção dos sistemas de linhagem não deixam de participar deste projeto político ocidental. Certo, o africano se sente aliviado em saber que ele também pode ser explicado à moda do Grande Karl Marx. Quantos entre nós africanos, mesmo os mais conscientes e os mais comprometidos com a causa de nosso continente, não começam suas publicações citando Michel Foucault, Sartre e companhia, como para se situar na

tradição de seus antepassados gauleses? Aliás, onde publicam? Em editoras européias, onde estão obrigados a respeitar as regras do jogo e utilizar a linguagem credenciada para que seus trabalhos sejam considerados verdadeiramente científicos no sentido ocidental do termo. Avalismo ou dependência econômica? Evidentemente, a mestiçagem intelectual não poderia ser automaticamente eliminada e pode até se constituir em um ponto de enriquecimento se for bem explorada. Diante deste impasse, há de se perguntar: a Antropologia africana é um mito ou uma realidade? □

## NOTAS

1. Kenyatta, Jomo, *Facing Mount Kenya* (Dakar: I.F.A.N., 1938).
2. Leclerc, Gérard, *Anthropologie et Colonialisme* (Paris: Fayard, 1972), p. 175.
3. *Présence Africaine*: Introduction de Alioune Diop.
4. "Nations Nègres et Culture", *Présence Africaine* (Paris: 1954); "L'unité culturelle de l'Afrique noire", *Présence Africaine* (Paris: 1959).
5. Leclerc, Gérard, *op. cit.*, p. 176.
6. Mudimbe, V. Y., *L'ordre du père* (Paris: Ed. Présence Africaine, 1982), p. 43-4; Leclerc, Gérard, *op. cit.*, p. 174-5.
7. Leclerc, Gérard, *op. cit.*, p. 168.
8. Ler Cheikh Anta Diop, *Les fondements culturels de l'Afrique noire* (Paris: Ed. Présence Africaine, 1974).
9. Schwarz, Alf, *Colonialistes, africanistes et africains* (Paris: Ed. Nouvelle Optique, 1979), p. 5-24.
10. Schwarz, Alf, *op. cit.*, p. 6.
11. *Ibid.*, p. 25-6.
12. Ler, entre outros antropólogos contestadores: Gough, Kathleen, "Anthropology: Child of Imperialism", *Monthly Review*, vol. 19, n.º 11, 1968; Banaji, J., "The Crisis of British Anthropology", *New Left Review*, n.º 64, 1970; Magubane, Ben, "A Critical Look at Indices used in the Study of Social Change in Colonial Africa", *Current Anthropology*, vol. 12, n.º 4-5, 1971; Moore, J., "Perspective for a Partisan Anthropology", *Liberation*, novembro, 1971; Stauder, J., "The Relevance of Anthropology to Colonialism and Imperialism", *Race*, vol. XVI, julho, 1974; e Copans, J., *Anthropologie et imperialisme* (Paris: Maspero, 1974).
13. Schwarz, Alf, *op. cit.*, p. 36-7.
14. Lévi-Strauss, Claude, "La Crise Moderne de l'Anthropologie", *Courrier de l'UNESCO*, 1961.
15. Stanislas, Adotevi, *Négritude et Négrologues* (Paris: Union Générale d'Éditions, 1972), p. 167.
16. *Ibid.*, p. 183.
17. *Ibid.*, p. 186.
18. Na Universidade Livre de Bruxelas, a disciplina "Antropologia" foi substituída pela Sociologia dos Países em Desenvolvimento.
19. Lefèvre, Henri, *La vie quotidienne dans le Monde Moderne* (Paris: Collections d'idées, 1968).
20. Mudimbe, V. Y., *op. cit.*, p. 56.
21. Schwarz, Alf, *op. cit.*, p. 80-1.
22. *Ibid.*, p. 85-95.
23. Mudimbe, V. Y., *op. cit.*, p. 47.

## A QUESTÃO NACIONAL NA GUINÉ-BISSAU: ELEMENTOS\*

Carlos Lopes\*\*

“Como é que nós podemos unir todos estes povos, todos estes grupos étnicos, de forma a que marchassem juntos como um só homem? Escuta os nossos anciãos: ‘Não pode ser obra de homens, tem de ser trabalho de Deus’. Talvez tenham razão, desde que em face de cada ameaça possamos conservar e fortalecer essa grande arma da nossa luta que é a unidade do nosso povo, de todos os seus grupos étnicos, de todos os seus estratos sociais.”<sup>1</sup>

O nacionalismo era descrito por Lênin como uma profunda corrente ideológica que serviu para cobrir alguns dos maiores crimes da História, mas que inspirou também alguns dos movimentos mais construtivos. Toma-se assim necessário enquadrar a teoria nacionalista de uma forma correta. A atitude revolucionária consistirá em interpretar os vários aspectos da interação da vida social, distinguindo o valor diferenciado que assumem de uma forma dialética. É a partir desta análise que as correntes nacionalistas definem as suas estratégias de aliança de classes.

Só uma visão dos aspectos da vida social permitiria melhor compreender a questão nacional na Guiné-Bissau. A dimensão histórica de uma formação social talvez seja o mais importante para a compreensão do fenómeno nacional. Cabral compreendeu-o muito bem, imputando mesmo à falta de conhecimentos históricos as fraquezas ideológicas do movimento de libertação nacional (MLN). Dizia:

“A deficiência ideológica, para não dizer a falta total de ideologia, por parte dos movimentos de libertação nacional — que tem a sua justificação de base na ignorância da realidade histórica que esses movimentos pretendem transformar —, constituem uma das maiores senões a maior fraqueza da nossa luta contra o imperialismo.”<sup>2</sup>

\* Este estudo está enquadrado num trabalho mais profundo que elaboramos sobre o problema da “Transição Histórica na Guiné-Bissau”, no quadro do Instituto Universitário de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Genebra, na Suíça.

\*\* Mestre em Sociologia pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, Genebra. Diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas da República da Guiné-Bissau.

Estimamos, pois, que uma revisão histórica tem assim uma forte razão de ser, visto que permite decifrar melhor os fenômenos atuais. Da mesma forma que o estudo das etnias permite demonstrar o fraco nível de desenvolvimento das forças produtivas e nos elucida sobre o domínio das relações de parentesco na formação das sociedades de classe.

Segundo a etnografia soviética,<sup>3</sup> os processos étnicos dividem-se em dois tipos: os unificadores (consolidação, assimilação e integração) e os separadores. Após uma leitura da evolução da Guiné-Bissau, é possível saber que tipo de processos se verificaram nos vários períodos históricos.

O MLN, ao inspirar uma união em torno de um objetivo comum, criou as condições para o nascimento de um reencontro unificador das diferentes etnias. Mas "a destruição das estruturas tribais e comunitárias, a consolidação e a integração nacionais processam-se de forma extremamente contraditória — segunda a historiadora soviética Ismagulova —, simultaneamente à consolidação da consciência nacional (...) pode reforçar-se o espírito de pertença aos respectivos grupos étnicos, acentuando-se o isolamento tribal e mesmo as tendências separatistas".<sup>4</sup>

As populações etnicamente heterogêneas têm um sentido de pertença étnica muito mais desenvolvido. A cosmologia étnica é extremamente forte, entre outras razões devido às relações de parentesco. Mas situações sócio-culturais dadas podem produzir uma interação favorecendo uma penetração recíproca de culturas, capaz de superar o sentimento de pertença ao nível restrito, alargando a consciência a um campo mais vasto, a comunidade nacional. Se retomarmos a famosa definição de Stalin, "a nação é uma comunidade humana, estável, historicamente constituída, nascida na base de uma comunidade de língua, de território, de vida

econômica e de formação psíquica, que se traduz por uma comunidade de cultura", teremos que considerar que o MLN lhe introduziu um critério novo e pertinente, a vontade política coletiva de constituir uma nação.<sup>5</sup>

A cultura representa um papel importante na dialética nacional, permitindo a convergência de interpretações sociais, através da língua, por exemplo. Finalmente, as migrações de população originam misturas territoriais que fomentam a hibridação, que parte da confusão dos três níveis diferentes da lealdade étnica.<sup>6</sup>

Quanto aos aspectos sócio-econômicos da questão nacional, é preciso levarmos em conta sobretudo que a integração nacional é assumida pela maioria, mas conduzida por uma classe. No seu excelente estudo sobre as teorias marxistas do nacionalismo, antes de 1917, Horace Davis refere-nos que, na visão de Marx e Engels, desde que a sociedade está dividida em classes, uma delas joga um papel dominante, politicamente determinante. Quando uma classe exerce o seu poder numa via de desenvolvimento das forças produtivas, justifica-se que possa ser considerada uma classe "nacional". Engels escrevia em 1888: "Os capitalistas ingleses no princípio do século XIX eram a classe liderante da nação, a classe cujos interesses nesse momento eram de dimensão nacional".<sup>7</sup> No caso da Guiné-Bissau, este papel foi indiscutivelmente assumido pela pequena burguesia, no quadro do MLN.

Admitindo os pressupostos enunciados por Stalin, será que a nação só existirá quando todos eles forem realizados? Parece-nos, antes, que não existe uma nação "em si", mas, como diz Vilar, consciências em formação, a diversos graus de exigência política.

Chegamos, deste modo, à interrogação principal da questão nacional na Guiné-Bissau de hoje: existirá uma legitimidade e con-

tinuidade histórica e territorial para a nação guineense?

### A conjugação étnica e a construção da identidade nacional

Com uma certa surpresa, o PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde) não vai argumentar a existência de uma nação guineense antes do assalto colonial, para legitimar a necessidade de uma independência política. Nos seus discursos políticos, Cabral não refere sequer a existência de um quadro sócio-político coerente, no que é a Guiné-Bissau nas suas fronteiras de 1886<sup>8</sup>. Muito vagamente, ao falar da classe dirigente fula, diz-nos que a autoridade política dos chefes tradicionais, famílias nobres e dirigentes religiosos se perpetua até hoje devido à autoridade cultural que estes exercem sobre "as massas populares do grupo, com implicações políticas de grande importância"<sup>9</sup>. Face ao reconhecimento destas características, seria normal uma ligação histórica entre a formação social não-colonial e a que nasce da presença estrangeira. Se Cabral não o faz é porque toma em consideração as contradições de classe existentes entre os dirigentes das sociedades verticais, por um lado, e o resto da população, por outro. As sociedades de estrutura vertical são utilizadas pelo poder colonial como vetores de manipulação, e assim se compreende que a sua influência seja protegida e sustentada.<sup>10</sup> Também assim se compreende que em 1972 Cabral ouse afirmar: "Há 10 anos, nós éramos fulas, manjacos, mandingas, balantas, papeis e outros . . . Somos agora uma nação de guineenses."

Não se pode afirmar que haja uma legitimidade histórica do MLN fundamentada nos antigos Estados medievais mandinga ou fula. Mas é necessário reconhecer que se existe uma integração étnica ela é bem ante-

rior à resistência "moderna", nascente dos anos 50.

"Os portugueses pensaram que nós não seríamos capazes de combater as divisões tribais. Durante estes 10 anos, transformamos cada vez mais a nossa realidade, para que hoje possamos ver que há um novo homem e uma nova mulher nascidos com a nossa nova nação e devido à nossa luta."<sup>11</sup>

Cabral atribui à luta armada recente o nascimento da consciência nacional (embora refira que estavam seguindo o exemplo dado "pelos avós").

No que respeita à continuidade histórica da nação, ela é veiculada sobretudo pelas resistências que se sucedem quase sem interrupção. É preciso notar o fato de a geração de Cabral estar separada dos resistentes à pacificação recente de Teixeira Pinto (colono português), de apenas 30 anos.

Existe também, evidentemente a continuidade cultural, que influencia toda a evolução das relações sociais, e sem a qual não pode haver nação.

"O caráter dialético da identidade - dizia Cabral - consiste no fato de que um indivíduo (ou um grupo) só é semelhante a certos indivíduos (ou grupos) se é também diferente de outros indivíduos (ou grupos)", o que faz da estrutura social o principal sustentáculo da cultura.<sup>12</sup>

Quando a pequena burguesia se identifica às massas, opera-se uma mudança social, fundamental para o nascimento do MLN. Esta classe, com objetivos nacionais (pelo menos a sua ala revolucionária), vai poder conduzir um processo de resistência social agrupador do conjunto das etnias. Não é por acaso que é o setor destrribalizado que o faz. Este fenômeno sociológico é bastante corrente e constitui lugar comum constatar que a afirmação da identidade nacional

parte do setor que é capaz de globalizar a cultura.

O MLN conseguiu uma conjugação interétnica notável. Durante a luta armada as diferentes etnias partilharam a causa comum. Desenvolveram a interação. Acreditaram nas mesmas palavras de ordem. Descobriram complicitades coletivas.

A conjugação interétnica produziu-se na Guiné. Mas pode dizer-se que a Casamança, que faz parte do Senegal, vive à "hora guineense". Isto tende a provar que o fenómeno de integração nacional tem outros vetores para além do MLN. Eles são justamente de ordem cultural e provam talvez a influência ressentida do Estado medieval mandinga.<sup>13</sup> A mesma situação reproduz-se na fronteira do sul da Guiné-Bissau, onde as diferentes etnias se encontram divididas por um traço do absurdo. Mas aqui a ligação é muito menos acentuada do que na Casamança.

Somos forçados a constatar que também não existe uma legitimidade e continuidade territorial para a nação guineense que não seja a imposta pela presença colonial.

Sem legitimidade e continuidade histórica e territorial poderá falar-se de nação?

Diz Samir Amin: "O movimento de libertação nacional é, frequentemente, um movimento nacional sem nação. A unidade das classes antiimperialistas [ou anticolonialistas] num dado momento pode dar o pretexto para ultrapassar as divisões."<sup>14</sup>

### A construção da contra-sociedade

Não foi fácil fazer convergir as etnias para uma consciência nacional. Mas podemos dizer que estrategicamente era evidente. Não havia o que escolher entre diferentes alternativas. O MLN teria que nascer da conjugação interétnica ou seria um fracasso. No entanto, como já dissemos, havia uma conceitualização teórica a traçar para enquadrar o nacionalismo. O PAIGC não optou pela continui-

dade e legitimou a ruptura. A fórmula de Jean-François Bayart mantém-se, porém, implacavelmente verificável:

"A penetração do modo de produção capitalista e a 'construção nacional' adquirem a sua significação em relação aos sistemas de desigualdade e de dominação autóctones, e os seus contextos são principalmente 'africanos'. Se adotarmos o ponto de vista das sociedades do continente, compreenderemos melhor que a sua integração a um sistema político e económico mundial se refere em primeiro lugar à sua história e à sua organização interna."<sup>15</sup>

Ou, simplificando a interpretação: deve-se procurar as causas e consequências da construção nacional, antes de mais, nas sociedades africanas.

No caso concreto da Guiné-Bissau, já em 1949 Cabral tentou interpretar o fenómeno étnico no contexto social em que se manifesta, tendo chegado à conclusão de que não é a existência do grupo étnico que serve para definir ou condicionar o comportamento de um agregado humano. "Um grupo de homens - seres humanos - formarão uma 'raça' ou 'grupo étnico' ou algo de outro na medida que eles enfrentem problemas comuns e lutem por aspirações comuns."<sup>16</sup> Se estes homens formam agregados humanos em função das suas reações coletivas ao meio, as etnias guineenses tinham razões para criar uma solidariedade nacional, inspirada nas práticas coloniais. O que não contradiz, repetimos, a convergência com imperativos históricos mais profundos, definidos por Bayart.

A solidariedade nacional desenvolveu-se quase exclusivamente nas regiões libertadas. O que significa que essa solidariedade se opunha a algo existente, o Estado colonial. A dinâmica não era de construção de uma sociedade, mas de construir a partir da rejei-

ção de algo existente. A construção de uma contra-sociedade. O que é que se passa depois da destruição do Estado colonial?

A construção de um novo país, após a independência, implica uma outra dinâmica, uma nova estrutura política, uma renovação ideológica. Quer dizer que a "sociedade nova" rompe o equilíbrio do agregado humano, na visão de Cabral. Este chegava mesmo a dizer que seria depois da independência que a Guiné "voltaria à sua história", no sentido de que renasceriam as contradições de classe endógenas. Desta feita, a independência representa uma ruptura de um processo evolutivo.

Será que a ideologia nacional, como força revolucionária, não se deformará com a descentralização e a descolonização? Ela transforma-se numa dinâmica de aparelho.

Será que a consciência nacional atinge o fim da sua gênese após a independência? A sua finalidade será consumida com a vitória política? Hélé Béji afirma:

"Poderemos, hoje, meter em pé de igualdade o universo colonial, desprezado, detestado, o antimundo descrito por Frantz Fanon, a anti-história, e a nação nascida da independência como metáfora da regenerescência, a alquimia sócio-política da libertação? Poderemos continuar a opor, como no passado, essas realidades, uma contra a outra, como se nenhuma espera as tivesse ultrapassado, imobilizadas num jato sem usura? A frescura do simbolismo nacional terá sido poupada pelo tempo?"<sup>17</sup>

Toda a força épica do nacionalismo, a que Fanon chamava "prodigiosa efervescência", "a santa e colossal energia", "a fecundidade impaciente da revolução", "a pedagogia revolucionária", resistirá à sua institucionalização retrógrada?

Para o saber é preciso recorrer à explicação do problema de transição, que se exprime "pelo encaminhamento de uma necessidade histórica — ultrapassar as antigas relações de produção para permitir um desenvolvimento latente e maduro das forças produtivas sobre a base de novas relações — através da articulação concreta de inúmeras contradições específicas de uma formação social".<sup>18</sup> Isto não implicará meter em causa os equilíbrios que permitiram desenvolver a consciência nacional? A análise da situação econômica permitirá dar uma das respostas possíveis, já que Samir Amin pensa que só a constituição de um capitalismo central — e a formação social guineense é bem periférica — permite à formação nacional uma certa consistência. "O desenvolvimento capitalista nas suas formas periféricas desagrega a sociedade e opõe-se à constituição eventual em nação (. . .). Todos os fenômenos de desarticulação da economia e da sociedade subdesenvolvida constituem um *handicap* à formação nacional", diz Amin.<sup>19</sup>

Resumindo, a consciência nacional serviu sobretudo para lançar um novo pião no jogo: o Estado. "Ela deixou surgir esse novo sujeito histórico na cena política" — diz-nos Béji. É uma resposta radical à colonização, mas ele mesmo torna-se uma nova interrogação. Será que é somente uma vítima histórica, ou produzirá igualmente o seu próprio sistema de opressão?

### Estrutura e situação econômica nas vésperas da independência

As transformações operadas nos últimos anos de presença colonial repousavam numa nítida deterioração das relações sociais nas regiões ainda controladas pelo governo provincial. "Os colonialistas enfrentam dificuldades na obtenção de trabalhadores destinados às suas empresas, porque a população resiste ao recrutamento e só trabalha coerci-

tivamente” assegura-nos Armando de Castro. “Nos serviços públicos, tais como a reparação de estradas, ou nos centros urbanos, só é possível empregar trabalhadores compelidos. As autoridades administrativas recrutam centenas de trabalhadores todos os anos para este fim.”<sup>20</sup> Este mesmo autor, Béji, exemplifica-nos o carácter explorador da presença europeia através do descasque de arroz. Esta operação era feita artesanalmente pelos autóctones, produzindo o arroz de pilão, quando os monopólios decidiram instalar quatro fábricas de descasque, concorrenciando com os métodos tradicionais. Como o cultivador guineense continuasse a insistir nos seus métodos, o Governo publicou, em janeiro de 1953, “um decreto proibindo pura e simplesmente qualquer venda de arroz descascado pelos nativos e começou a fiscalizar de muito perto os africanos, de modo a evitar as ‘transgressões à lei’”.<sup>21</sup>

Outro economista, funcionário da colónia, Ferreira Mendes, observa que a estratégia de obrigar o agricultor guineense à inovação não teria resultados, porque este respeitava princípios ignorados pelos técnicos coloniais, tais como a ecologia agrícola ou as potencialidades do território, para não falar da falta de recursos financeiros. “Os nossos conselhos são raramente bons e exequíveis ou haverá razões que os tornam inaplicáveis?”<sup>22</sup>, questiona-se.

A sabedoria dos camponeses guineenses, enraizada em séculos de conhecimento acumulado, representava também a perpetuação de um determinado tipo de relações sociais. Saber que a formação social guineense é constituída de vários modos de produção não nos parece suscitar dúvidas. Urge porém esquematizar a sua interação, para já não falar da sua caracterização.

Apesar do quadro metodológico que nos propusemos utilizar não proporcionar uma análise detalhada da conceitualização que acompanha os fenómenos sociais, parece-nos

necessário esboçar alguns comentários — talvez ousados . . . — sobre a articulação da produção dita de auto-subsistência, na Guiné.

Começemos por subscrever a análise de René Galissot de que as sociedades africanas não são constituídas por modos de produção “pré-capitalistas”, renunciando a uma visão rígida da evolução social proposta pelo marxismo ortodoxo. Tendo em conta as características das sociedades africanas, preferimos — como Galissot — a designação de “não-capitalistas”, que não implica uma ascensão para um modo de produção capitalista.<sup>23</sup>

Estas sociedades são vítimas de falta de análise e foram catalogadas sucessivamente de tradicionais, fechadas, imóveis, arcaicas e, com o dualismo, sujeitas a uma metodologia pouco rigorosa de justaposição de setores.

As formas de poder em evidência começam da família para passar ao grupo étnico e finalmente à Nação: do comando no interior da família ao comando no seio das comunidades locais até a soberania externa, englobando um conjunto social, enfim, a formação social. Aquilo a que Marx chamava de estratosfera política das comunidades locais.

Amílcar Cabral parecia estar consciente desta problemática. Inquirido sobre a que tipo de sociedade pertenciam os balantas, respondia:

“Está talvez na fase da desagregação do comunismo primitivo, mas muito longe deste. Há quem pense que se trata do comunismo primitivo; mas não se assemelha em nada a este período. Talvez seja a desagregação na sua última fase — mas muito influenciada, nos últimos sessenta a sociedade Balanta, como todas as outras sociedades do nosso país, não oucia o dinheiro. Foi o colonialismo que introduziu a moeda, o que modificou toda a relação no seio da sociedade.”<sup>24</sup>

Abordaremos estas questões mais tarde, pois o próprio Cabral adianta muito mais.

A análise de Samir Amin sobre o que considera serem formações tributárias seduz-nos para a interpretação da ligação identidade nacional—contexto sócio-econômico.<sup>25</sup>

Nas vésperas da independência, a principal contradição econômica entre o espírito “nacionalista” e o futuro Estado eram os aspectos contraditórios entre duas sociedades (a colonial e a libertária) que coexistiam lado a lado. Mas era também a irrefutável artificialidade das fronteiras (pondo em causa a legitimidade do nacionalismo territorial). É Armando de Castro que afirma:

*“Um dos aspectos mais importantes da vida econômica e social desta colônia resulta dos laços estreitos, que são também laços de dependência econômica, com os países da antiga África Ocidental Francesa e da República da Guiné. (. . .) Do lado da colônia portuguesa circula por vezes uma quantidade apreciável de dinheiro das regiões vizinhas, o qual, em certas ocasiões, não é muito inferior ao montante da circulação monetária interna.”*<sup>26</sup>

A qual “mercado monetário” se identificaria o camponês guineense? Quais são as consequências de tal situação hoje?

Passando da estrutura para a situação vivida nas vésperas da independência, pode-se dizer que em 1960 a população da Guiné, segundo as estatísticas oficiais, rondava os 550 mil habitantes. Bissau contava 50 mil, número que iria crescer até ultrapassar a centena de milhar nas vésperas da independência. É evidente que esta migração acentuada em direção da capital repousava na situação de guerra em que se vivia. Esta era, pois, a principal característica sócio-econômica da Guiné, reconhecida pelo economista português Picado Horta, que comentando a repar-

tição da população ativa reconhecia “que a repartição apontada se encontrava algo distorcida na atualidade (1965), em consequência da intranquilidade social e da situação político-militar que afetava a província”. A rumagem em direção dos centros urbanos desviava as populações das atividades agrícolas, segundo o mesmo economista.<sup>27</sup>

A situação econômica não era muito famosa, apesar de haver um crescimento da formação bruta interna de capital fixo, que aliás ultrapassava em percentagem a do produto nacional bruto. Alguns indicadores de desenvolvimento recolhidos no trabalho de Picado Horta, no quadro dos trabalhos preparatórios do “III Plano de Fomento” (1968-1973) atestam a nossa apressada conclusão.

As estradas asfaltadas e pavimentadas totalizavam em 1965 apenas 61 km. Até meados dos anos 60 elas aumentarão mais 400 km. Tinha sido construído em Bissau o único conjunto portuário, que só tinha capacidade para a acostagem de um navio de grande calado. Sabemos também que os transportes coletivos dispunham “de uma frota de viaturas a desmantelarem-se e sem condições mínimas de conforto ou de higiene”.<sup>28</sup>

Toda a energia elétrica era de via térmica e das 46 centrais existentes, 32 eram privadas, detendo 41% da produção total, que era de escassos 2.605 kW. Este baixíssimo consumo de energia não deixará, com certeza, de chamar a atenção para o fraco desenvolvimento industrial.

Os celeiros existentes eram ocupados pelas forças militares. Mas o comércio de produtos agrícolas (nomeadamente de amendoim, coconote, óleo de palma) não se ressentia do fato, visto estar controlado por alguns monopólios. O desenvolvimento da monocultura do amendoim e do coconote fazia que, em 1964, 92,7% das exportações da província fossem originadas nestes produtos.

Picado Horta reconhece que esta estrutura econômica favorecia o desenvolvimento de enclaves. "Os 'enclaves' de economia evoluída têm, em regra, por efeito uma polarização do desenvolvimento, que aí se instala, não se repercutindo pelos demais setores e regiões, nem pondo em movimento o desejável processo de propagação."<sup>29</sup> A prová-lo, alguns indicadores sociais: do total de 28 médicos em serviço, 20 estavam em Bissau, 12 eram militares; não havia nenhum assistente social; o número de escolas em funcionamento não chegava à centena e meia em 1964-1965, quando em 1963 era de 158. Este último fator talvez se explique pela irradiação do islamismo, que barrava a penetração ideológica colonial, feita através da igreja e dos missionários, dinamizadores das escolas coloniais. Para Armando de Castro a multiplicação das escolas corânicas é uma prova flagrante desta tendência. Os africanos comparavam os dois exemplos dados pelos membros dos dois tipos de escola:

"De um lado estão os mestres do Corão, africanos como eles, tratando-os como irmãos e vivendo de uma maneira humana e digna. Do outro lado, nas escolas criadas pelos colonialistas, atuam mestres impregnados da mentalidade dos exploradores brancos e perseguindo muitas vezes o mesmo objetivo . . ."<sup>30</sup>

A quebra da frequência escolar a partir de 1962 condiz com o retrocesso verificado nessa altura em quase todos os setores econômicos. O PNB teria crescido de 460.206 milhares de escudos de 1953 para 765.341 milhares em 1962, representando uma taxa média cumulativa, por ano, de cerca de 5,3%. No entanto, a partir de 1962 registra-se um acentuado retrocesso, menos 7,4%.<sup>31</sup>

Aliás, não nos deixemos enganar pelo que estes números representam, visto que o

crescimento se deve sobretudo ao aumento acentuado do item, "despesa de consumo privado". É claro que nestas condições o capital fixo teria de aumentar, tal como aumentou o comércio por grosso e a retalho. Esta economia desintegrada era na visão dos economistas portugueses dualista.<sup>32</sup>

A dita coexistência no setor tradicional e moderno era transposta para a visão de economia de subsistência ou tradicional, por um lado, e economia de mercado ou monetária, por outro, representando o primeiro, na opinião de Cravo Silva, 71,1% do PNB e o segundo, 28,9%, em 1962.<sup>33</sup>

Apesar da exigüidade numérica do mercado, a pequena burguesia colonial não se furtava aos mais caprichosos hábitos de consumo. A estrutura oligopolista do mercado favorecia uma minoria, concentrando o poder econômico. Na prática, três instituições controlavam a economia da Província. Essas três estruturas estavam voltadas para o setor externo — fazendo lembrar o esquema de Samir Amin de uma economia extrovertida — concentrando suas atividades no comércio, provocando uma inércia latente.

Um exemplo da incapacidade de investimento do capitalismo português na colônia está patente na constatação da impossibilidade de exploração da bauxita do Kaabu que, segundo a Companhia Lusitânia do Alumínio da Guiné e Angola, Sarl, tinha reservas avaliadas em 110 milhões de toneladas de minério de teor inferior, possibilitando uma extração bruta de um milhão de toneladas/ano: "Perante a magnitude do investimento e em virtude da atual fase de instabilidade que a Província atravessa, a concessionária não julgou oportuno prosseguir sozinha no empreendimento."<sup>34</sup>

Nem sequer as indústrias transformadoras de produtos agrícolas, apesar de previstas no Plano de Fomento citado, foram construídas. Justificava-se pela exigüidade do merca-

do interno, mas a verdadeira explicação era política.

Depois de 1965 o comércio português sofre uma certa paralisia devido ao boicote

proposto pelo PAIGC. Uma resistência econômica já existente na regiões libertadas vai adoecendo a rentabilidade das "lojas do interior". □

## NOTAS

1. Cabral, A., prefácio a Davidson, Basil, *A libertação da Guiné* (Lisboa: Sá da Costa, 1975, 209p.), p. 7.
2. Cabral, A., *Unidade e luta*, vol. I: "A arma da teoria", vol. II: "A prática revolucionária" (Lisboa: Seara Nova, 1976/7, 248p. + 224p.), vol. I, p. 202.
3. Ismagulova, "Integração nacional na África tropical: Dificuldades e tendências", in: *Problemas do Desenvolvimento Actual de África* (Moscou: Ciências Sociais e Contemporâneas, 1980, 222p.), p. 98-9.
4. *Ibid.*, p. 100.
5. Para uma apresentação da teoria marxista da nação, ver nomeadamente Vilar, "Reflexions sur les fondements des structures nationales", *La Pensée* (Paris: 1981, janeiro-fevereiro), p. 46-64. Dada a impossibilidade de desenvolver esta controversa questão, remetemos o leitor a este artigo, que subscrevemos inteiramente.
6. Sobre os diferentes níveis de lealdade étnica, ver Wallerstein, "Ethnicity and National Integration in West Africa", *Chaiers d'Études Africaines*, vol. 3, n.º 1, outubro 1960, p. 129-39.
7. Danis, *Nationalism and Socialism* (Nova Iorque/Londres: Monthly Review Press, 1973, 258p.), p. 76.
8. As fronteiras da Guiné Portuguesa foram traçadas na base de um acordo entre Portugal e a França, que foi assinado em 12 de maio de 1886. Os imperativos deste acordo não respeitam minimamente as características culturais dos povos da região.
9. Cabral, A., *op. cit.*, vol. I, p. 227.
10. Cabral, A., "Identidade e dignidade no contexto da luta de libertação nacional", *O Militante*, n.º 6 (Bissau: 1978), p. 39-45.
11. Cabral, A., "Baseamos a nossa luta nas realidades concretas do nosso país", *O Militante*, n.º 2 (Bissau: 1977), p. 55-62.
12. Cabral, A., "Identidade . . .", *op. cit.*, p. 43.
13. Sobre as ligações culturais da Casamança existe numerosa bibliografia. O fato mais característico é a utilização do crioulo, como língua franca da região.
14. Amin, *Classe et Nation* (Paris: Les Editions de Minuit, 1979, 265p.), p. 171.
15. Bayart, "Permanence des élites traditionnelles et nouvelles formes de pouvoir", *Le Monde Diplomatique* (Paris: novembro, 1981), p. 17.
16. Correspondência de 1949, in: Andrade, *Amílcar Cabral* (Paris: Maspéro, 1980, 175p.).
17. Béji, Hélé, *Désenchantement national* (Paris: Maspéro, 1982, 157p.), p. 13.
18. Amin, *op. cit.*, p. 88.
19. *Ibid.*, p. 169.
20. Béji, *op. cit.*, p. 18.
21. Castro, *O Sistema colonial português em África* (Lisboa: Editorial Caminho, 1980, 434p.), p. 353.
22. *Ibid.*, p. 351.
23. Ferreira Mendes, "Considerações sobre a problemática da planificação e do desenvolvimento agrícola na Guiné", *BCGP*, n.º 101 (Bissau: 1971), p. 218-9.
24. Galissot, "Vers un venversement de perspectives dans l'approche des modes de production et des sociétés pré capitalistes", *J. Home et la Société*, n.ºs 55 a 58 (Paris: 1980), p. 93-104.
25. Sobre a análise destes problemas e concretamente no que diz respeito a modo de produção tributário, ver Amin, *op. cit.*
26. Castro, *op. cit.*, p. 357, grifos nossos.
27. Picado Horta, "Análise estrutural e conjuntural da economia da Guiné", *BCGP*, n.º 80 (Bissau: 1965), p. 348.
28. *Ibid.*, p. 356.
29. *Ibid.*, p. 390.

30. Castro, *op. cit.*, p. 367.
31. Picado Horta, *op. cit.*, p. 379-80.
32. Sobre as visões modernas da economia dualista, ver Furtado, *Teoria e política do desenvolvimento econômico* (Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1976, 440p.).
33. Ver Silva, "O rendimento nacional nas províncias Ultramarinas", *GRIE* (Lisboa: Ministério do Ultramar, 1965), parte sobre a Guiné.
34. Picado Horta, *op. cit.*, p. 338.

## PARA UM PROGRAMA DE PESQUISA SOBRE OS FUNDAMENTOS DA SOBREVIVÊNCIA DA RELIGIÃO AFRICANA NA AMÉRICA LATINA

*Amouzouvi Akakpo\**

Tradução: *Maria Helena Barbosa*

Em março de 1983, foi organizado pela UNESCO, em Cotonu (Benin), um simpósio reunindo especialistas sobre a contribuição dos negros da diáspora: foram abordados aspectos muito interessantes e que incluíram desde as relações históricas e geográficas até as sobrevivências culturais, passando pelas culturas dos retornados.

A originalidade dos debates deveu-se ao fato de que, em lugar de apresentar exposições de 10 a 15 minutos de duração — trabalhos com os quais gastam-se semanas a redigir e que, geralmente, constituem o aspecto penoso de certos colóquios — as discussões giravam em torno de três aspectos que uma equipe de síntese teve a preocupação de retirar das comunicações, previamente recebidas e apreciadas pelos organizadores.

Assim, os debates foram muito interessantes, na medida em que o método de trabalho adotado permitia empregar o tempo da reunião não para escutar e discutir as comunicações, mas para tentar encontrar respostas para as lacunas apresentadas na síntese. É, também, necessário ressaltar que os participantes representavam um rico conjunto de especialistas em ciências humanas, sociais, jurídicas e lingüísticas, vindas dos horizontes os mais diversos e reunidos pela diáspora negra.

Embora explicações e respostas muito ponderadas tenham sido dadas para preencher as lacunas, nós permanecemos insatisfeitos, pois necessitávamos da resposta para a seguinte questão: por que a religião e a cultura africana é melhor conservada nas Antilhas e América Latina que na América do Norte?

Primeiramente, algumas observações se impõem: a cultura africana mencionada, refere-se, antes de tudo, à religião, ao vodu, devido à existência de práticas culturais que são melhor conservadas na América Latina que na América do Norte. Na América anglo-

\* Chefe do Departamento de História da Universidade de Benin, Lomé.

saxônica, só a música negra não esqueceu suas origens.

Explicar por que a religião africana é melhor conservada na América Latina que na América do Norte levou alguns especialistas a evocar o puritanismo imposto pelo rigor do protestantismo, a religião dos senhores escravistas anglo-saxões.

Mas esse argumento não parece bastante convincente. Na realidade, o catolicismo não era, na época do tráfico, menos intransigente. E sabe-se como os escravos do Brasil camuflaram sua religião sob o manto do cristianismo, o que explica o admirável sincretismo dos descendentes dos escravos.

Evocar-se-ia uma política de assimilação por parte dos senhores de escravos? Impossível, pois se assim tivesse acontecido, o racismo não subsistiria na América do Norte em sua forma atual.

Encontrar-se-ia uma explicação válida no sistema econômico?

O certo é que a prática de uma religião de cultos africanos, o vodou, não é viável a não ser em um ambiente apropriado, utilizando certos elementos da flora, da fauna e da terra.

Nos mercados africanos há sempre um setor em que são vendidos pássaros, répteis empalhados ou simplesmente secos, plantas medicinais, objetos de barro ou de ferro, indispensáveis aos cultos africanos. Existe, por exemplo, em Lomé, o mercado de Bé, num bairro que continua com sua floresta sagrada, o panteão do vodou, da capital e dos arredores.

É precisamente na América Latina e nas Antilhas que se encontra o mesmo clima da África Negra, favorecendo a existência de flora e fauna semelhantes e da terra vermelha, a laterita. Em resumo, encontramos o mesmo ambiente na América Latina, nas Antilhas e na África Negra, ao menos semelhan-

te ao da região do Golfo da Guiné, onde se pratica o vodou.

Essa semelhança não pode ser explicada sem que se evoque o supercontinente de Gondwana, em que a América Latina se encontraria unida ao Golfo da Guiné. Desde 1965, geógrafos e paleontólogos vêm reafirmando, cada vez com maior precisão, a existência desse supercontinente.

Desde a separação dos dois continentes, espécies animais e variedades de plantas, certamente, evoluíram um pouco: o homem contribuiu para essa evolução através do desenvolvimento de novas espécies e novas variedades, mas o essencial permanece dos dois lados do Atlântico.

O imenso alcance dessa tentativa de explicação — o continente de Gondwana — permite demonstrar a presença de negros na América Latina, antes da escravidão. A melanina da pele negra dá resistência à forte insolação do clima intertropical.

Num mesmo espaço geográfico, é facilmente compreensível que se encontrem as mesmas plantas, embora estejam hoje os dois continentes cortados pelo oceano Atlântico. Daí a necessidade de não mais se insistir em provar que foi da América, depois de 1492, que saíram todas as plantas nutritivas da África. É também importante lembrar que foi o homem que modificou as variedades, principalmente na América, para satisfazer seus apetites culinários.

Essas reflexões têm por objetivo chamar atenção para a necessidade de uma pesquisa multidisciplinar para explicar por que os cultos africanos, a religião africana, o vodou, sobreviveram melhor na América Latina e Antilhas do que na América do Norte.

Tal programa impor-se-ia aos dois continentes e por que não no quadro da Associação Latino-Americana de Estudos Afro-Asiáticos (ALADAA)?



estudos  
**AFRO-ASIÁTICOS**

**NÚMERO ANTERIOR**

A Política Externa Brasileira dos Anos 50–70

O Modo de Produção Burocrático na China

Dilemas Políticos nas Relações Brasil–África

As Desigualdades Regionais na Guiné-Bissau

Penetração Brasileira na África Austral

A Pintura Chinesa e a Arte do Bon-Sai

Cooperação Industrial América Latina–África

