

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

HILARIO SIMÕES CAU

**A CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE E AS  
RELAÇÕES COM O BRASIL**

Porto Alegre

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

HILARIO SIMÕES CAU

**A CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE E AS  
RELAÇÕES COM O BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Professor Orientador: Dr. Paulo Fagundes Visentini

Porto Alegre

2011

HILÁRIO SIMÕES CAU

**A CONSTRUÇÃO DO ESTADO EM MOÇAMBIQUE E AS RELAÇÕES COM  
O BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e final à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Porto Alegre, 14 de abril de 2011.

Orientador: Professor Dr. Paulo Fagundes Visentini

Conceito: aprovada

Banca examinadora:

Professor Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann (PPGCP/UFRGS)

Professora Dr. Analúcia Danilevicz Pereira (PPGEEI/UFRGS)

Professor Dr. Diego Pautasso (RI/ESPM)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACP - África, Caraíbas e Pacífico
- ANC - Congresso Nacional Africano
- BM - Banco Mundial
- CAME - Conselho de Ajuda Mútua Econômica
- CEAO - Comunidade Econômica da África Ocidental
- CBERS - Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres
- CPLP - Comunidade dos Países da Língua Portuguesa
- ECOSOC - *United Nations Economic and Social Council*
- EDM - Eletricidade de Moçambique
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- ENH - Empresa Nacional de Hidrocarbonetos
- EUA - Estados Unidos da América
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique
- IEDA - Instituto de Educação Aberta a Distância
- IFI - Instituições Financeiras Internacionais
- IGEPE - Instituto de Gestão das Participações do Estado
- IIAM - Instituto de Investigação Agrária de Moçambique
- INS - Instituto Nacional de Saúde
- MADER - Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
- MANU - *Mozambique African National Union*
- MCT - Ministério de Ciência e Tecnologia
- MDM - Movimento Democrático de Moçambique
- Mercosul - Mercado Comum do Sul

MIC - Ministério de Indústria e Comércio

MIREM - Ministério dos Recursos Minerais

MISAU - Ministério de Saúde

NATO/OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

ONUMOZ - Operação das Nações Unidas em Moçambique

OUA - Organização da Unidade Africana

PRE - Programa de Reabilitação Econômica

RENAMO - Movimento de Resistência Nacional de Moçambique

SACU - União Aduaneira da África Austral

SADCC - Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UDENAMO - União Democrática Nacional de Moçambique

UNAMI - União Africana de Moçambique Independente

UP - Universidade Pedagógica

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZPCAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

*À minha querida esposa Auage, pelo apoio incondicional.  
Aos meus filhos Leonilde, Dácia, Ivanildo e Cleydi pela confiança.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao final de um longo trabalho, quando paramos para reflectir sobre os que nos deram forças para o seu término, nos deparamos com a falta de uma memória gigantesca, capaz de nos ajudar a recordar todos que contribuíram com o seu esforço. E, neste caso, não há exceção. Sendo assim, agradeço a todos que directa ou indirectamente contribuíram para a conclusão desta tese.

Em especial, gostaria de endereçar os meus sinceros agradecimentos ao meu orientador Professor Doutor Paulo Fagundes Visentini, pela orientação, incentivo, confiança que estimularam a realização deste trabalho. Agradeço também à Professora Doutora Analúcia Danilevicz Pereira, pela inestimável colaboração na estruturação do trabalho. À Iara Machado, estudante de Relações Internacionais da UFRGS, agradeço pela revisão e formatação desta tese. Por fim, gostaria de agradecer ao NERINT e seus membros, que sempre disponibilizaram espaço e material de consulta.

## RESUMO

Uma revisão das relações Brasil-África nas últimas quatro décadas, desde a independência dos países africanos, mostra que a África subsaariana deteve um baixo perfil nas prioridades externas brasileiras. A isto se deveu a fraca intensidade de relacionamento entre ambas as partes, assim como a descontinuidade de interesses por parte dos diferentes governos brasileiros, tanto no desenho de estratégias de cooperação, assim como na coordenação de ações conjuntas perante aos Estados desenvolvidos.

Factores internos, no Brasil, como a percepção dos diferentes governos militares para com a orientação política externa, a correlação de forças no sistema internacional, com efeitos visíveis em países africanos, relações privilegiadas destes com as suas antigas metrópoles, assim com a forma utilizada por alguns países africanos a ascender à independência, actuaram como elementos positivos ou negativos para uma maior ou menor aproximação entre o Brasil e a África em geral.

As relações entre Brasil e Moçambique desde 1975, foram mais profundas no âmbito político do que no comercial, pois a ausência de um sector privado e de um modelo de desenvolvimento escolhido por Moçambique, bem como a guerra civil, acabou por se tornar elementos chave para a retração das intenções brasileiras de manter cooperação econômica sólida com a margem do Índico.

A situação se reverteu na década 1990 com as mudanças políticas introduzidas em Moçambique, do ponto de vista da introdução do multipartidarismo e a adoção da economia de mercado. A expectativa de Moçambique em relação ao Brasil aumentou a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que enviou um sinal positivo ao colocar o continente africano no centro das atenções da política externa brasileira. Hoje, Moçambique assume-se como um dos maiores parceiros do Brasil na África, o que se consubstancia nos deslocamentos que o presidente brasileiro efectuou. Para Moçambique, a assinatura de diversos protocolos de cooperação não só ajuda o país a se desenvolver, mas também contribui para elevar a sua posição frente aos países vizinhos.

Palavras chave: Relações Brasil-Moçambique, cooperação regional, SADC.



## ABSTRACT

An analysis of Brazil-Africa relations over the last four decades, since the independence of the African countries, reveals the fact that Sub-Saharan Africa has been given low priority in Brazilian foreign interests. Such a position is due to the low intensity of relations between both sides, as well as the discontinuity of interest expressed by different Brazilian governments be at the design of cooperation strategies or the coordination of joint actions before the developed countries.

Internal factors in Brazil, such as the military government's perception about the main lines of the foreign policy, the correlation of forces in the international system, with visible effects on African countries, the privileged relations of the latter with their former colonial powers, as well as the means used by some African countries to achieve independence, have acted at times as positive or negative elements for enhanced or decreased interaction between Brazil and Africa.

Brazil's relations with Mozambique since 1975 have been deeper in the political sphere than in the commercial one, since the absence of a private sector and the development model chosen by Mozambique, as well as the civil war, came to be key elements to the retraction of Brazilian intentions to maintain a solid economic cooperation with a country of the Indian ocean shore.

This situation underwent a twist at the beginning of the 1990's after the political changes that took place in Mozambique when multipartidarism and a market economy were adopted. Mozambican expectations towards Brazil increased from 2003 on, after the election of president Luiz Inácio Lula da Silva, who sent the African continent a positive message by placing it at the center of Brazil's foreign policy. Today, Mozambique arises as one of Brazil's biggest partners in Africa, a position made clear through the displacements made by the Brazilian president. On the Mozambican side, the signature of several cooperation protocols not only helps the country develops, but also contributes to enhance its position with regards to neighboring countries.

Key words: Brazil-Mozambique relations, regional cooperation, SADC.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 A DIMENSÃO INTERNACIONAL DO SURGIMENTO DE MOÇAMBIQUE INDEPENDENTE.....	17
2.1 FRELIMO: de simples movimento de libertação a um movimento marxista-leninista.....	25
2.2 A alteração da relação de forças na África Austral após a independência de Moçambique .....	32
2.3 Da intervenção à guerra civil em Moçambique .....	35
2.4 Estratégia de desenvolvimento .....	40
2.5 Os objetivos do Programa de Reabilitação Econômica .....	44
2.6 Fim da guerra civil e participação do Brasil na pacificação .....	46
3 APROXIMAÇÃO BRASIL-ÁFRICA .....	50
3.1 Brasil e o processo da descolonização moçambicana .....	54
3.2 A política externa brasileira na década de 1980 .....	58
3.3 A política externa do Brasil na década de 1990.....	63
4 COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE .....	67
4.1 Alguns aspectos das relações econômicas entre Brasil e Moçambique.....	70
4.2 Acordos de cooperação bilaterais .....	77
4.2.1 Cooperação Bilateral .....	77
4.2.2 Saúde e Ciência e Tecnologia.....	79
4.2.3 Educação .....	81
4.2.4 Recursos minerais.....	82
4.2.5 Energia.....	84
4.2.6 Segurança .....	88
4.2.7 Defesa .....	90
4.2.8 Investimento directo .....	90
5 COOPERAÇÃO MULTILATERAL .....	92
5.1 Nações Unidas .....	92
5.2 Blocos econômicos regionais.....	100
5.3 Correlação de forças na estabilização das relações interafricanas.....	105
5.4 Processo de integração econômica na África Austral (SADC).....	110
5.5 Relação Brasil-África do Sul .....	117
6 CONCLUSÃO.....	123
REFERÊNCIAS .....	128

## 1 INTRODUÇÃO

A dimensão de Moçambique na África Austral tem despertado a atenção dos países desenvolvidos desde o princípio da ocupação colonial no continente africano. Ainda na Conferência de Berlim de 1884 e 1885, nessa região, ocorreram disputas entre ingleses e portugueses, pois estes últimos apresentaram na Conferência um plano para formar um vasto território na África Central a partir do litoral, ligando os litorais de Angola e de Moçambique. No entanto, esse plano chocava-se com a iniciativa britânica, cuja proposta era a de ligar o Cairo à Cidade do Cabo, sempre por solo britânico.

Mesmo assim, durante o período colonial, Moçambique não deixou de exercer as suas funções como ponto de entrada para as regiões do interior, pois na virada do século XX, a zona da África Austral conheceu um elevado crescimento econômico com a descoberta de grandes quantidades de recursos minerais, que se traduziu num forte desenvolvimento da indústria mineira e, conseqüentemente, na formação de uma malha ferroviária que se dedicou ao escoamento dos produtos para alimentar a indústria europeia.

Portugal, embora não tenha logrado unir os oceanos Atlântico e Índico, por ser um país atrasado economicamente, tirou proveito econômico das suas colônias, exportando mão-de-obra local para a África do Sul e arrendando as terras aráveis a diversas companhias Majestáticas.

Com a independência em 1975, Moçambique tentou mudar as características da sua economia meramente de serviços, para uma economia mais diversificada, através de uma aproximação com o Leste europeu. No entanto, factores essencialmente externos, adversos ao modelo de desenvolvimento socialista adotado, além da existência em seu redor de países de regimes hostis ao novo Estado, induziram o país a mergulhar numa guerra civil um ano depois da sua independência. Economicamente, o país regrediu na primeira década. As tentativas dos Estados progressistas da região Austral de se

desvincular da interdependência econômica através da criação da SADCC não surtiram efeitos desejados, pois deste fórum ficava excluída a economia mais desenvolvida da região.

Na segunda metade da década 1980, o país optou por mudar o seu modelo de desenvolvimento, adotando o modelo capitalista e de economia de mercado, ao mesmo tempo em que no ambiente externo se vão operando mudanças, como a queda do regime do apartheid e o fim da Guerra Fria.

A assinatura do Acordo de Nkomati e a conseqüente adesão de Moçambique às instituições financeiras internacionais constituiu uma virada na política externa e interna de Moçambique. Foi a partir desse momento que o país passou a se beneficiar de investimentos estrangeiros, que em parte alavancaram a economia. Mais recursos foram destinados para o desenvolvimento ao mesmo tempo em que se encetavam negociações para o fim da guerra civil em Moçambique.

Às mudanças internas e regionais somaram-se os benefícios do fim da Guerra Fria. Ao mesmo tempo em que Moçambique e a África em geral perdiam o seu valor estratégico aos olhos das grandes potências, as ex-colônias portuguesas reviam o seu relacionamento com Portugal, com a China e com outros países europeus. Assim, considerando a política exterior como combinação de variáveis internas e externas, ou melhor, a política externa como a continuação da interna, o fim da Guerra Fria em si operou mudanças no relacionamento entre os países desenvolvidos com os em vias de desenvolvimento.

O sistema internacional por si passou a oferecer um leque de oportunidades para os países em desenvolvimento. Sendo assim, em função do avanço da globalização, especialmente no seu aspecto financeiro, o sistema internacional foi condicionando a política interna, que se fez refletir na política exterior ou, em outras palavras, em modos de inserção dos países na arena internacional. Instauraram-se regimes democráticos na região da África Austral, o que é um pressuposto básico para a actual fase de desenvolvimento.

O desaparecimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) ocasionou o fim da bipolaridade existente entre os dois blocos ideológicos – capitalista

e socialista – que disputavam a hegemonia sobre o mundo. Desta forma, no fim do século XX, assistiu-se a uma competição tecnológica entre os três polos de desenvolvimento (Estados Unidos, União Europeia e Japão), ao mesmo tempo em que voltou à tona a ideia de uma cooperação Sul-Sul já em voga desde meados da década 1950, com o surgimento do Terceiro Mundismo.

A ordem estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, comportando ideais realistas e utopistas e baseada no veto dos países vencedores, tem demonstrado a sua insustentabilidade com o fim da Guerra Fria. A título de exemplo, temos a discordância, por parte de alguns Estados, sobre a intervenção dos Estados Unidos e seus aliados na Iugoslávia e no Iraque, assim como o menor esforço para se achar uma via pacífica para o uso de energia nuclear por parte do Irão e da Coreia do Norte, sem contar com as diferentes posições ocupadas pelos Estados africanos perante as acusações do Tribunal Internacional de Justiça.

Portanto, é dentro deste quadro que emerge a necessidade de um reajustamento da postura dos países em desenvolvimento, em especial os africanos, frente ao tema de cooperação, desenvolvimento e segurança, devido às evidências cada vez mais fortes da sua marginalização perante as novas regras da OMC e da ONU.

Após a independência, entendia-se que Moçambique estreitaria seus laços comerciais com Portugal e, em especial, com o Brasil, devido ao facto deste ser um país de meio termo, em que coabitam elementos de desenvolvimento do Primeiro Mundo e do Terceiro Mundo. Entretanto, as ligações históricas em termos linguísticos e passado comum foram superadas por factores internos de cada Estado. Do lado brasileiro, as consequências da crise do petróleo e a falta de uma política consistente para o continente africano, aliadas às dificuldades financeiras moçambicanas para a compra de produtos brasileiros, foram factores que de forma indirecta contribuíram para o estabelecimento de relações comerciais. Assim, na primeira década, não se registrou nenhum fluxo comercial digno de realce.

Desse modo, o trabalho tem como ponto de partida o ano de 1987, que, para Moçambique, marca a virada do modelo de desenvolvimento socialista para adopção do modelo da economia de mercado até 2010. Dentro deste marco temporal, urge sublinhar as grandes mudanças que se operaram em Moçambique e no Brasil. Moçambique, a

partir desse período, deixa de receber ajuda da URSS e dos países do Leste europeu com o fim da Guerra Fria (concretamente com a subida de Garbachev na URSS). Em nível regional, ocorre o esgotamento do apartheid no final da década e o consequente alargamento da SADC, com a vontade da República da África do Sul pós-apartheid de se tornar membro. No Brasil, no âmbito interno, ocorre a consolidação da democracia e a revitalização econômica e, no aspecto regional, o fortalecimento com a formação do Mercosul.

Para melhor compreender esses acontecimentos, torna-se imperioso dedicar parte do trabalho a história de Moçambique pouco antes da sua independência e com maior incidência depois da Segunda Guerra Mundial. Assim, no sentido prático, o resultado desse trabalho pode ser utilizado para a compreensão da política externa de Moçambique e de outros Estados africanos que não constituem fortes mercados para os seus parceiros. O conteúdo do trabalho mostra como um país em desenvolvimento, com poucos recursos naturais em exploração e integrado a uma organização econômica regional, pode elevar o seu potencial econômico e político com a ajuda de outros países que implantam infraestruturas que interessam não só a região, mas também a outros pontos do mundo.

A presente tese, portanto, tem como escopo analisar o seguinte tema: A construção do Estado em Moçambique e a dimensão moçambicana na política externa brasileira.

A fim de se alcançar o objectivo proposto, dividiu-se o trabalho em quatro partes. O primeiro capítulo retrata Moçambique durante o período colonial e sua luta de libertação, sublinhando-se aqui a situação sociopolítica da ex-colônia portuguesa. Até 1930, o colonialismo português agia como representante internacional do capital português que não pretendia participar de um colonialismo monopolista rentista. A situação começou a mudar sob a influência da crise econômica de 1929-1934, que atingiu fortemente os concorrentes de Portugal e, ao mesmo tempo, consubstanciou o desenvolvimento do sector secundário português na base de pequenas indústrias (ou indústrias de pequeno porte) concretamente têxteis (Portugal é fortificado numa economia agrária). Moçambique sofreu, nessa altura, a influência da industrialização da

República da África do Sul, que, gradualmente, passou a se tornar a segunda metrópole informal moçambicana.

O segundo capítulo trata da evolução da política externa brasileira para com o continente africano e, em especial, com Moçambique. De início, é abordada a influência do processo de independência africana em relação ao Brasil e, depois, sua ligação histórica com o colonialismo português e posterior repercussão nas relações com os países africanos e árabes.

No terceiro capítulo, dá-se mais enfoque às relações bilaterais entre Moçambique e Brasil, em especial a partir do final da Guerra Fria. Analisam-se como as variáveis internas e externas (regime e modelo de desenvolvimento operado em ambos os países associados à mudança sistêmica) propiciaram um relacionamento entre dois países de níveis de desenvolvimento extremamente diferentes.

No quarto e no último capítulo, analisa-se como os países de desenvolvimento baixo podem se apoiar em Estados emergentes para defenderem os seus interesses na arena internacional. Portanto, o veto instaurado para defender os interesses das potências, ou melhor, os princípios ideológicos de cada ala, acabaram sendo o meio regulador do pós-guerra, tanto que a cobro deste, muitas intervenções em países em desenvolvimento foram impedidos. Igualmente, a coordenação em fóruns mundiais como a OMC e o acesso a antirretrovirais a preços acessíveis são questões que, pela sua natureza, são discutidas de forma mais adequada na base de coalizões. Fala-se, ainda, da possibilidade de uma cooperação inter-regional reforçando a ideia de uma cooperação entre Mercosul e a SADC.

O tema é deveras actual. Para o desenvolvimento deste trabalho foram utilizados Memorandos de Entendimento entre Brasil e Moçambique disponibilizados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique entre outros documentos disponíveis. Trabalhos de académicos brasileiros como José Flávio Sombra Saraiva, Amado Cervo, Paulo Visentini, Pio Penna Filho, bem como trabalhos organizados por Henrique Altemani destacam a evolução da matriz da política externa brasileira, influenciada por determinantes internos (os governos militares) e externos (mundo bipolar), que conduzirá a aproximação entre Brasil e Moçambique. Os autores

são unânimes em considerar o acordo de consulta entre Brasil e Portugal instrumento retrógrado no relacionamento com os novos Estados independentes africanos.

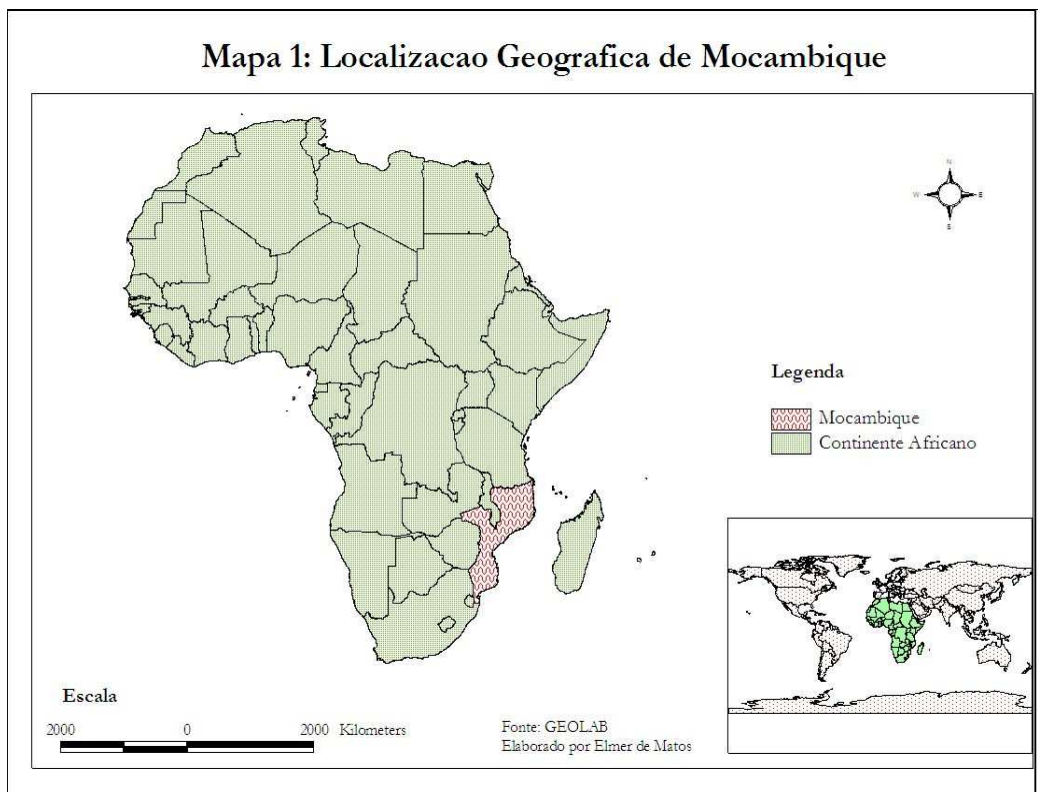
Este trabalho demonstra que o desconhecimento das potencialidades do continente africano por parte do empresariado brasileiro torna a cooperação bilateral sustentada pelo Estado. Em outras palavras, os grandes empreendimentos são suportados por empresas públicas como a Petrobrás (mas, também, pela Vale do Rio Doce e outras do ramo de construção civil). Sendo assim, ao aspecto de cooperação sociopolítica com o continente africano acaba estando vinculado o partido ou personalidade política no governo. Ou seja, mesmo o Brasil estando estabilizado economicamente, foi na época de Lula que mais atenção foi dada ao continente africano, em comparação com o governo de Fernando Henrique Cardoso.



## 2 A DIMENSÃO INTERNACIONAL DO SURGIMENTO DE MOÇAMBIQUE INDEPENDENTE

O período que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial presenciou um dos fenômenos político-sociais mais importantes da História Contemporânea: a liquidação dos impérios coloniais constituídos ao longo do século XIX. Emergiram, assim, após uma fase mais ou menos prolongada da dominação europeia, os novos países da Ásia e da África, que passaram a integrar a comunidade internacional das nações independentes.

A liquidação dos impérios coloniais, de um lado, e, do outro, o surgimento ou o renascimento de povos que se constituem em nações e Estados são na realidade duas faces do mesmo processo histórico. Diferente do continente asiático, cuja ascensão à independência inicia ainda na década de quarenta, no continente africano, o processo tem início na segunda metade da década de cinquenta, depois de um intenso processo político-diplomático como corolário de uma série de manifestações a favor da independência.



Na sua periodização histórica, o território que hoje se chama República de Moçambique teve o seu primeiro contacto com pessoas não africanas pertencentes a outros continentes a partir do século XI com a intensa penetração árabe a norte do país. Os árabes vinham negociar com Moçambique desde a península arábica e tinham entrepostos comerciais ao longo da Costa Oriental africana em Mombaça, Melinde, Quiloa, Ilha de Moçambique, Quelimane e Sofala. Negociavam não só minérios, mas também marfim e madeiras raras. Comerciavam também escravos, que tanto eram levados para a península arábica, como para a Índia.

A chegada dos portugueses na região em 1498 destruiu o comércio que os africanos tinham com os árabes e, a partir do século XVII, Moçambique tornou-se fornecedor de escravos para as colônias europeias na América e, principalmente, para o Brasil. Embora a chegada dos portugueses tenha se verificado com a passagem de Vasco da Gama na busca do caminho marítimo para as Índias, só no final do século XIX, quando as grandes potências partilharam o continente africano foi que Portugal reteve para si o domínio do território.

Dada a sua fragilidade econômica e capacidade administrativa, Portugal teve de enfrentar uma forte resistência por parte da população africana, resistência essa que só conseguiu dominar mediante permanentes “campanhas militares de pacificação”. É assim que até o final do século XIX, do ponto de vista político, a presença portuguesa em Moçambique se resume a uma presença fragmentada e fraca, caracterizada por uma baixa ocupação do território e tendo como fator econômico basilar o sistema de prazos, o tráfico de escravos e o trabalho missionário.

Os prazos que muitos historiadores pretendem estabelecer como a primeira forma de colonização portuguesa em Moçambique e, particularmente, no vale do Zambeze, a norte do país, foram essencialmente bolsas de escoamento de mercadorias (ouro, marfim, numa primeira fase e escravos, numa segunda), que aproveitaram o rio Zambeze como via natural.

Os prazeiros, nas suas terras, eram senhores absolutos à semelhança dos senhores feudais europeus. Recebiam dos seus súditos em produtos como marfim,

produtos agrícolas e escravos. Nas suas terras, a sua vontade e capricho eram a lei. Contavam com exércitos formados por escravos, o que lhes valeu a oportunidade de alargar consideravelmente os limites das terras que originalmente lhes tinham sido concedidas pelos chefes africanos.

Na tentativa de proceder a um maior controle sobre o país após as campanhas de pacificação, o governo português, no princípio do século XIX, optou por arrendar grandes porções de terra a companhias majestáticas que, nessa região do vale do Zambeze, desenvolveram o cultivo de sisal, chá copra (oleaginosas), por exemplo.

Com a descoberta de minas de ouro e diamantes em Transvaal, na província sul-africana, e a conseqüente necessidade de seu escoamento pelo porto de Lourenço Marques, construiu-se a primeira linha férrea que liga os dois polos (produção, a cargo da África do Sul e escoamento, através de Moçambique). Para alimentar as suas necessidades econômicas e suprir a falta de divisas, o colonialismo português assinou um acordo de cooperação com o governo sul-africano para o uso de mão-de-obra a sul de Moçambique nas minas sul-africanas. Perante a desapropriação de terra arável ao norte e a conseqüente imposição de trabalho forçado nas plantações, bem como a migração forçada para as minas sul-africanas, a resistência à colonização se intensificou, principalmente desde 1926, com a implementação do repressivo Estado Novo.

A agitação laboral grassava entre os trabalhadores portuários e ferroviários da baía de Lourenço Marques. Houve greves e manifestações nos principais portos de Moçambique, com algum apoio da imprensa. Mas o nível de organização dos trabalhadores manteve-se primitivo e a agitação nunca se generalizou. Os protestos políticos em Moçambique não passaram de rudimentares. Entretanto, a particularidade da resistência nesta fase residia no fato de se ter deslocado das hierarquias tradicionais que, muitas vezes sem conta, pactuaram com os ingleses ou portugueses na luta entre si pelo poder, para indivíduos e grupos.

Ao longo da Segunda Guerra Mundial, não encontramos intenção declarada das potências europeias estabilizadas, possuidoras de colônias, de prescindirem das suas fronteiras. Após o desfecho formal da guerra, foi o Reino Unido a primeira potência a perceber-se do evoluir da nova situação mundial e que, após a repressão inicial,

procurou uma resposta que se pode considerar flexível, efectuando gradualmente sua retirada colonial.

Em seguida, foi a vez da França. Este país, mais renitente, respondeu com repressão na Argélia, Madagascar, Costa do Marfim, Tunísia, Marrocos e Indochina. Já a Itália nada conseguiu fazer para evitar a independência da Líbia e da Somália, enquanto a Bélgica cedeu perante o Congo, que mergulhou num conflito violento. Na Organização das Nações Unidas, a ideia de uma transição à independência de forma compassada e controlada foi ultrapassada pelos fatos que favoreceram a retirada quase simultânea das soberanias coloniais, acabando-se por declarar o ano de 1960 como o ano da África.

Dado o fato de Portugal não ter participado activamente na Segunda Guerra Mundial, o país esteve alheio ao processo colonial das potências europeias que combateram a Alemanha, ficando longe de um desafio revisor e reformador. Sendo assim, a situação interna portuguesa parecia estável no período pós-guerra, não tendo ocorrido manifestações repentinas nas suas colônias. Igualmente, até o início da década de 1960, suas colônias eram rodeadas por países aliados, como a África do Sul, ou por países cooperantes (neste caso colônias inglesas, francesas ou belgas).

Ora, com o início da descolonização em África, Portugal tomou a decisão de manter as suas colônias sob o pretexto de oferecer à população uma vida idêntica a dos europeus. Assim, segundo Caetano, se os valores históricos da nação portuguesa tinham como conceito estratégico a missão colonizadora e evangelizadora, pois os portugueses no século XV e XVI consideravam-se “mandatários da cristandade” para levar a cabo o evangelho aos povos mergulhados nas trevas do paganismo, preocupando-se com a conversão dos naturais ao catolicismo, apesar de ultrapassado o fervor missionário, “(...) ficou sempre nos métodos coloniais portugueses o interesse pelas almas, o desejo de conquistá-las, a ânsia de tornar os colonizados semelhantes aos colonizadores” (CAETANO, 1969, p. 33).

Já no final da década de 1950, com o início da descolonização em África, Salazar, a propósito da colonização, entendia que em Portugal o caminho se definia por:

(...) uma linha de integração num Estado unitário, formado por províncias dispersas e constituído por raças diferentes (...) trata-se (...) de uma tendência circular alimentada por uma forma peculiar de convivência com os povos de outras raças e cores que descobrimos e aos que levamos com nossa organização administrativa a religião comum dos portugueses, os mesmos meios de acesso à civilização (...).

E acrescenta:

(...) a equiparação dos territórios a províncias, a representação destas diversas parcelas da única Assembléia Representativa e a intercomunicação dos elementos da administração pública por territórios, independente da origem e da raça são traços dominantes do sistema (...) (SALAZAR, 1957 p.10).

No início da década de 1960, concretamente em 1963, as posições políticas da ONU e de Salazar estavam em claro contraste:

De um lado a ONU sustentava que as nossas “províncias ultramarinas” não eram parcelas do território nacional, mas colônias ou territórios não autônomos, cujos povos tinham direito à autodeterminação. Do outro lado, Salazar entendia que Portugal, embora espalhado por diversos continentes (país pluricontinental), era um Estado uno do Minho ao Timor, que as “províncias Ultramarinas” eram verdadeiras parcelas do território pátrio e que os habitantes dessas áreas eram todos portugueses, “ali é Portugal”. De modo que não havia quem libertar esses povos do jugo colonial, pois este não existia. Os territórios e povos ultramarinos aceitavam voluntariamente pertencer ao todo nacional. A guerra não era uma guerra de libertação dos povos angolano, moçambicano e guineense, mas uma guerra “que de fora era movida” (AMARAL, 1963, p. 32).

Sob este ângulo, compreende-se perfeitamente porque o diálogo entre Portugal e a maioria dos países representados na ONU, ou quando era tentado, não passava de um diálogo de surdos. Entretanto, nesta fase, assume particular importância a Resolução S/5380 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 31 de junho de 1963, que convida Portugal a reconhecer o direito à autodeterminação e a independência dos seus

territórios. A atitude tomada por este organismo teve um impacto importante na posição de Portugal em nível internacional, pois representava o início de um isolamento tácito deste na arena internacional ao mesmo tempo em que os aliados de Portugal eram obrigados por forças internas a tomar uma posição aberta perante o direito que cabe a cada povo de decidir pela sua autodeterminação.

Dentro do território, apesar do direito português nunca haver admitido uma barreira por causa da cor enquanto tal e tivesse legislado no sentido de as pessoas de todas as raças adquirirem o estatuto de assimilado, foram impostas restrições de toda espécie para o acesso dos africanos ou mestiços aos cargos na administração ou nas empresas privadas ou comerciais, cuja presença poderia vir desafiar a posição econômica dos brancos.

Como o Estado colonial se desenvolveu e a sua economia cresceu, quase todos os postos de trabalho no sector moderno eram ocupados por imigrantes portugueses ou indianos. Eram necessários africanos e afro-portugueses instruídos, mas continuavam a ser marginalizados dentro da estrutura do Estado. A permissão do aparecimento da pequena classe dos assimilados e depois sua submissão e sistemática humilhação pessoal, bem como a definição de estatuto inferior constituiu um dos erros fundamentais do colonialismo português em Moçambique. A crescente eficácia da burocracia na extensão da regulamentação da economia e da população em geral, e o declínio no estatuto de classe de mestiços e assimilados, refletiram-se no enfraquecimento da atividade e da influência política.

Em relação à liberdade de imprensa, durante anos houvera não só uma forte oposição à imprensa na capital, mas também uma censura rigorosa muito embora alguns jornais tentassem evitar os efeitos desta mudando com frequência de nome. Mesmo assim, a censura acabou por ser gradualmente imposta tanto à imprensa quanto às organizações portuguesas como mestiças. É de salientar que não se tratava de uma censura que interditava forçosamente as publicações ou proibia em absoluto as organizações, mas de um processo gradual de estrangulamento. Exemplo disso é o caso do *Brado Africano* e o *Grémio Africano* que, apesar de existirem ainda, eram financiados pelo governo e órgãos por ele controlados.

Dada a resistência do regime colonial em conceder a independência por via pacífica, transferindo o poder para personalidades ou burguesia local, a guerra de libertação nacional, que eclodiu a 25 de setembro de 1964, encarnou uma ruptura violenta, política e cultural, com o sistema colonial. As primeiras organizações visando à independência se formaram no exterior, a partir da década de 1960, reunindo moçambicanos residentes em alguns países vizinhos (Malawi, Tanganica, Quênia e Rodésia do Sul).

Na Rodésia, foi criada a UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique) em 1960, sendo os seus membros trabalhadores e emigrados das províncias moçambicanas do centro e do sul da colônia; em 1961, surgiu no Quênia a MANU (*Mozambique African National Union*) a partir de vários pequenos grupos de moçambicanos residentes em Tanganica e no Quênia. Uma terceira organização, a UNAMI (União Africana de Moçambique Independente) foi fundada no Malawi por moçambicanos, majoritariamente da zona norte de Moçambique.

A formação da FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), na versão histórica mais amplamente difundida, é apresentada como resultado da fusão da UDENAMO, MANU e UNAMI. No entanto, concordando com Miguel Gomez (1999), ao se colocar a criação da FRELIMO como resultado da mera fusão desses movimentos nacionalistas, não se consegue dar conta da coesão e unidade da direção da FRELIMO ao longo da sua história, e, sobretudo, da natureza, assim como, por outro lado, entender a grande fragilidade de muitos outros movimentos nacionalistas.

Segundo Gomez (1999), convém ver a FRELIMO como um movimento que nasce da fusão de grupos de intelectuais de meios sociais distintos e membros de diferentes movimentos. Cabe destacar:

- 1) das comunidades étnicas (zona norte da colônia);

- 2) intelectuais de zonas urbanas oriundos do interior do país, membros das antigas associações estudantis (como Grêmio Africano ou o Brado Africano). A este grupo se associaram as suas diferentes formas de reivindicação, a arte e a criação do Centro Associativo dos Negros de Moçambique, as Associações de Ajuda Mútua e o Núcleo dos Estudantes Secundários de Moçambique. Foi dentro destas organizações

que surgiram os vários intelectuais que vieram ocupar lugares-chave na direção da FRELIMO;

- 3) meio universitário do exterior, e;
- 4) o meio social dos trabalhadores emigrantes.

Em suma, à experiência de reivindicação dos emigrados e refugiados, na qual prevalecia a vivência rural, vêm a se juntar quadros familiarizados com a modernidade urbana, peri-urbanas, “letrados”, trabalhadores, estudantes, pequenos comerciantes, religiosos e intelectuais.

O fato de Moçambique apresentar ao norte uma presença econômica portuguesa mínima e caracterizada por ser uma região predominantemente de grandes plantações (algodão e sisal), com uma rede elementar de transportes e, ao sul, a presença da capital (e vizinhança da África do Sul), representando mais de 75% da produção industrial do país, com muitos colonos usando meios mecânicos de produção e também o centro de um setor terciário numeroso pela presença da burocracia estatal e empresarial no final da década 1960, contribuiu para o aparecimento de divergências na forma como ia sendo conduzida a luta, tendo várias vezes sobressaído a questão racial, étnica, tribal e o regionalismo no seio do movimento.

Samora Machel considera estas contradições como fruto do aticamento pelo colonialismo das rivalidades tribais, religiosas e outras, da falta de experiência e cultura política dos militantes, na maioria dos casos, jovens. No entanto, a existência de várias organizações não corresponde a uma clivagem política e social dentro da FRELIMO. (GOMEZ, 1999, p. 101).

Realçando o fato de o sul ser relativamente desenvolvido em relação ao norte, esperava-se um quadro idêntico ao que ocorreu na maioria dos países, onde os trabalhadores se tornaram a força motriz da revolta. Em Moçambique, já na década de 1960, existia um número elevado de operários, produtos da ação mineira, portuária, têxtil, açucareira e de outros serviços administrativos, com uma convivência mútua. No entanto, não foi neste meio que surgiram organizações de resistência idênticas aos movimentos no exílio em países fronteiriços ao norte ao país.



Na prática, foi entre as populações do norte que, ao fugirem do trabalho nas companhias, desenvolveram-se as organizações no exterior e a formação de diferentes movimentos. Do sul, onde serviços, pequenas empresas e instituições de ensino eram em grande número, partiram os intelectuais e ex-assimilados que se foram juntar aos exilados na Tanzânia, Rodésia e Quênia.

A 25 de junho de 1962, em Dar-es-Salaam, reuniram-se membros das direções dos três movimentos e outros nacionalistas vindos do interior de Moçambique, onde se decidiu a dissolução das três organizações a fusão na Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). Neste encontro, que se considera basilar na formação do movimento de Libertação de Moçambique, esteve presente Eduardo Chivambo Mondlane, que teve um papel preponderante no processo de unificação das diferentes forças nacionalistas. Valeu-lhe, deste modo, o papel de arquiteto da unidade nacional.

Portanto, afigura-se aqui que a FRELIMO é uma organização política constituída por moçambicanos, sem distinção de sexo, de origem étnica, de crença religiosa ou de lugar de domicílio. A Frente teve por objetivo a liquidação total, em Moçambique, da dominação colonial portuguesa e dos vestígios do colonialismo e do imperialismo, a conquista da independência imediata e completa de Moçambique, e a defesa e a realização das reivindicações de todos os moçambicanos explorados e oprimidos pelo regime colonial português.

Portanto, a visão prevalecente no seio dos membros do movimento se aproximava do impulso, da espontaneidade, cheio de ódio contra o colonialismo. Fanon descreveu essa lógica com base na citação de Cabaço, segundo a qual “todos os indígenas são iguais”. O colonizado responde: todos os colonos são iguais! (...) a vida pode surgir somente do cadáver em decomposição do colono (CABAÇO, 2007, p. 393).

## **2.1 FRELIMO: de simples movimento de libertação a um movimento marxista-leninista**

(...) que tipo de estrutura social, que tipo de organização teríamos ninguém sabia. Actualmente, contudo, existe uma transformação qualitativa do pensamento surgida no decorrer dos últimos anos, seis

anos, que me leva a concluir que a FRELIMO actual é muito mais socialista, revolucionaria e progressista do que nunca, e que a linha, a tendência é agora cada vez mais em direcção ao socialismo do tipo marxista-leninista. Por quê? Porque as condições de vida em Moçambique, o tipo de inimigo que temos não nos deixam alternativa (...) (EGEO, 1992, p. 23).

No seu I Congresso, em 1962, a FRELIMO definiu logo os objectivos imediatos e em longo prazo da sua luta de libertação nacional. Embora parcialmente tenham sido alterados no II Congresso, em 1968, os princípios são marcadamente revolucionários. Ao contrário do que se pode constatar, nos diferentes movimentos de libertação em África, na luta contra o colonialismo e a ocupação estrangeira, o Programa e Estatutos da FRELIMO afirmam que a independência nacional é somente uma fase a alcançar como meio para constituir uma sociedade nova na qual serão destruídos todos os vestígios do colonialismo e do imperialismo. Compreende-se aqui que o movimento tende desde já a representar os interesses das massas exploradas no país e se define desde logo como sendo um movimento anticapitalista e contra o imperialismo.

Segundo Eduardo Mondlane (1995), no seu livro *Lutar por Moçambique*, uma das lições a extrair depois do início da guerra é que a libertação não consistia apenas em expulsar a autoridade portuguesa, mas também consistia no processo de construir um novo país, devendo esta construção ser levada a cabo com o próprio processo da destruição do Estado colonial. Não se tratava deste modo, de tomar algumas medidas provisórias, nem de esperar até se ter o controle de todo o país antes de se decidir como governá-lo.

Dado o fato de que um dos resultados imediatos da guerra era a eliminação do Estado colonial, no qual as forças de repressão abandonam um determinado local e, conseqüentemente, a lei, a administração e os sistemas de exploração econômica dos portugueses desapareciam, o vazio deixado pela destruição do Estado colonial colocou um problema prático que não tinha sido claramente previsto pela direcção da FRELIMO: juntamente com a administração portuguesa, desapareceu uma série de serviços, particularmente os de natureza comercial, enquanto o povo continuava nessas zonas e a precisar de tais serviços. Assim sendo, era preciso primeiro satisfazer as necessidades materiais, assegurar um abastecimento adequado de alimentos, e fornecer

outros artigos importantes tais como vestuário, sabão, fósforos e, depois, criar serviços de saúde e de educação, além de organizar sistemas administrativos e judiciais.

Depreende-se deste modo que, sendo a FRELIMO o único movimento que, vitória após vitória, foi ocupando os espaços deixados pela autoridade portuguesa e, para além de ser a força motora da luta de libertação, paulatinamente, vai se constituindo também num governo de características unipartidárias nas zonas libertadas, “o novo Moçambique começava a tomar forma” (MONDLANE, 1995, p. 131).

Por outro lado, a FRELIMO já se referira em 1962 à formação de um governo do povo e para o povo, em que a soberania da nação fosse fundada na vontade popular, no respeito pela declaração dos direitos do homem e na liquidação da educação e cultura colonialista e imperialista. Portanto, a libertação nacional não consistia apenas na expulsão do colonialismo. O desafio residia também na construção do Homem Novo e de um país igualmente novo, sem autoridade administrativa colonial e sem os tradicionais regulados, pois estes últimos eram considerados, segundo a óptica do movimento, como elementos capazes de instigar o tribalismo, o regionalismo e travar o progresso da revolução de igualdade política e social.

É importante, desta forma, verificar que a futura administração do país independente, ao enveredar pela ideia de prescindir do poder tradicional que foi secularmente usado pela metrópole para melhor dominar a colônia, pressupõe a criação de uma nação na base de conceitos do pensamento político ocidental a qual presume a nação como um grupo étnico com os mesmos hábitos e costumes e que se identifica com um espaço territorial. No caso africano, devido à divisão arbitrária do continente e a conseqüente formação de novos Estados nos espaços outrora colonizados, verifica-se que em muitos espaços coabitam vários grupos étnicos com tradições diametralmente opostas, o que é causa de muitos conflitos no período pós-independências. Eis porque certos círculos levantam a questão de que até que ponto o conceito nação é viável para os países africanos.

O marxismo-leninismo, como ideologia do movimento, começou a ser admitido como uma inclinação tendencial por Eduardo Mondlane apenas em 1969, mas só seria aceito de forma explícita no terceiro Congresso, realizado em fevereiro de 1977. Defendeu Samora Machel que aquela ideologia política não surgiu como produto de

uma importação, mas sim do processo de luta interna de classes, que permitiu assumir e interiorizar os fundamentos do socialismo científico, situação que terá contribuído para o próprio desenvolvimento daquela ideologia.

O desencadeamento das lutas armadas de libertação no período entre 1961 e 1964 desferiu um golpe mortal às campanhas de propaganda que faziam dos povos das colônias portuguesas povos felizes. A substituição de Salazar e a continuação e incremento da guerra colonial sob o seu sucessor, o fortalecimento das alianças econômicas e militares que se prolongaram nos finais da década de 1960 e princípios da década de 1970, sustentando a guerra colonial, a extensão da agressão dos países limítrofes do colonialismo português, a participação crescente de efectivos e armas não portuguesas na guerra, em resumo, a internacionalização crescente da guerra colonial obrigou os diferentes observadores a situar a guerra colonial portuguesa no seu contexto real, ao mesmo tempo em que o processo de desenvolvimento da luta em Moçambique conduzia à transformação qualitativa.

As tropas portuguesas não conseguiram impedir que os movimentos de libertação nas suas colônias dispusessem de extensos territórios já libertados. Sendo assim, os territórios libertados passaram a constituir um ambiente de mudanças criadas pela prática destas guerras populares. Nos territórios mais distantes, onde a população estava sujeita à arbitrariedade da administração colonial, desconhecendo por completo escolas e hospitais, passava a se processar uma revolução. Através da destruição criativa, a população, sob direcção do movimento, usufruiu de uma nova forma de ser, a *independência*.

A luta armada de libertação nas colônias portuguesas traz algo de novo para África. Aqui, não se luta apenas contra colonialistas, mas sim contra toda e qualquer opressão, contra toda e qualquer forma de exploração do homem pelo homem. Assim, não se corre o perigo de os colonialistas serem substituídos por uma burguesia africana e de a opressão continuar a existir, o que geralmente acontece quando as metrópoles passam o poder político à burguesia local e burguesias compradoras continuam a exploração por vias neocoloniais. Por outras palavras, a luta contra o colonialismo português acabou tendo um carácter revolucionário.

Foi assim que a criação das zonas libertadas pôs em primeiro plano a questão de saber a quem pertence o poder, quem o deve exercer e quem deve se beneficiar dele, da mesma maneira que pôs em causa o tipo de relações sociais de produção, quer herdadas da sociedade tradicional ou quer, ainda, de introdução colonial.

Assim, no decurso mesmo da luta armada de libertação, foi desencadeado um processo destinado a instalar um poder fundado na aliança das camadas sociais exploradas do país, destinado a levar a termo a luta de libertação nacional e a liquidar o sistema de exploração do homem a fim de edificar uma sociedade nova. Segundo Samora Machel, à reivindicação primária de independência nacional acrescentaram-se outras, numa primeira fase dando um conteúdo real à independência e, numa segunda fase, introduzindo a questão essencial da natureza do regime a ser edificado (MACHEL, 1980, p. 8).

Se, como consequência da luta, surgiam zonas libertadas que impeliam a FRELIMO a estabelecer novas regras de conduta tendente ao socialismo como modelo de governança, o fator externo também teve o seu papel preponderante. Portugal não seria capaz de resistir durante muito tempo à luta armada dos povos de Angola, Guiné e Moçambique se não dispusesse de apoio internacional, nomeadamente da cooperação orgânica da NATO, do poder militar e financeiro dos países capitalistas ocidentais que estavam directamente interessados na exploração das riquezas coloniais, e, finalmente, do sistema de defesa mútua, baseado no eixo Pretória-Salisburia. Portanto, o desejo de Portugal de manter as suas colónias e a necessidade do Ocidente de defender os seus investimentos nas colónias portuguesas criou um mutismo por parte de alguns círculos ocidentais perante os acontecimentos em Moçambique. Tratava-se de apoio a Portugal ao mesmo tempo em que os países do leste ofereciam apoio moral e material à FRELIMO.

O descontentamento no seio do povo português gerado pela guerra nas colónias em parte contribuiu para que, em abril de 1974, fosse deposto o governo português. Perante as evidências no campo de batalha, o novo governo liderado por militares viu-se obrigado a assinar um cessar-fogo com a FRELIMO a 7 de setembro de 1974. Segundo esses acordos, conhecidos por Acordos de Lusaka, instalava-se, a partir daquela data,

um governo de transição que prepararia o território para a proclamação da independência no dia 25 de junho de 1975.

Moçambique independente era solidário com a luta dos povos sob o jugo colonial e regimes minoritários em África e em todo o mundo, ao mesmo tempo em que se empenhava em seguir uma linha de Não Alinhamento com os blocos militares-ideológicos já existentes. Entretanto, em conformidade com as atitudes tomadas pelo movimento a partir da década 1970, quando a revolução se tornou democrática e popular, a liderança da FRELIMO foi considerada aos olhos de críticos ocidentais como socialista.

No âmbito externo, a estrutura política e a orientação ideológica de Moçambique independente foram profundamente influenciadas de um lado pelo movimento de descolonização e, de outro, pela rivalidade entre os dois blocos. O apoio prestado pela União Soviética se intensificou após a independência, de modo que foi visto como uma forma de estabelecer uma hegemonia mundial. Consideravam os críticos que a URSS tentava utilizar a luta anticolonial para alcançar os seus próprios objectivos, ou seja, para difundir sua influência e estabelecer futuramente, nos países que se libertavam do domínio colonial, a ditadura comunista. Tal suposição talvez encontrasse crédito histórico, pois a URSS, depois de repelir o exército nazista do seu território, progrediu com os combates no Leste europeu, tendo ajudado a colocar no poder partidos pró-soviéticos. Tratava-se, sem dúvida, de averbar mais aliados depois de um longo período solitário como Estado socialista (1917-1945).

Com a sua estratégia marxista-leninista, indirecta para a influência nos novos Estados independentes da África, a União Soviética procurou não só suplantar a influência ocidental, mas também conter a influência chinesa. O seu processo de penetração em todo o Terceiro Mundo foi reflexo dos interesses gerais sob o plano ideológico, económico e de estratégia militar, adotando características, consoante o lugar geográfico a que se dedicavam. A influência soviética, assim, estendeu-se de forma ativa a maioria dos territórios, exercendo algum predomínio em territórios da África negra e da América Latina.

Por outro lado, a resistência oferecida pelas metrópoles à descolonização e o posterior vácuo criado pela retirada das metrópoles permitiram que a propaganda

soviética facilmente penetrasse. Consoante as circunstâncias, a URSS adotava diversas formas para influenciar os novos Estados independentes que se circunscreviam de uma simples ajuda cultural até ao doutrinando dos futuros líderes nas suas universidades.

Recorrendo à diversidade técnica da rádio (Moscou), livros, acordos comerciais e técnicos, assistência econômica entre outros, o *slogan* de cooperação com os novos Estados independentes acabava resumindo-se a três axiomas importantes:

- a) o socialismo era a única via fácil para vencer o subdesenvolvimento;
- b) a ajuda soviética aos países em vias de desenvolvimento reforçava a sua independência econômica e política, ao passo que ajuda Ocidental/capitalista aumentava sua dependência;
- c) a URSS era pacífica e condenava o colonialismo, o racismo e o sionismo.

Portanto, do ponto de vista do Ocidente, sob cobertura da assistência técnica, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas tentava substituir as companhias ocidentais e, assim, alcançar o controle sobre a produção e comercialização dos recursos naturais, como hidrocarbonetos. Assim procedia-se ao averbamento de aliados contra os seus opositores. Mas, do ponto de vista dos novos Estados africanos, tratava-se de quebrar as ligações seculares com as ex-metrópoles. Melhor dizer que era uma tentativa dos novos Estados pró-socialistas de se excluírem da cadeia de produção capitalista como meros fornecedores de matéria-prima.

A URSS também usou a forma militar para aliciar. Essa conduta se baseava normalmente em acordos bilaterais e secretos que iam desde a venda de material à formação de pessoal. Portanto, o vácuo deixado em África pelas metrópoles e as divergências entre o Leste liderado pela URSS e a China permitiu que Moçambique estabelecesse, ou melhor, optasse por estabelecer relações “especiais” com o Leste europeu.

Como consequência, o país foi conotado como sendo socialista já em 1975, logo após a proclamação da independência, por instituir um regime de partido único de operários e de camponeses e por ter decretado o direito à saúde e à educação de todo

moçambicano, além de ter e nacionalizado a terra. Na prática, no novo Estado independente, predominava um regime que era regido pelas leis características de uma sociedade capitalista numa fase embrionária, com regras socialistas ditadas pela euforia da independência, mas nenhuma delas poderia sobressair, pois o país estava ainda muito atrasado, ou seja, na fase feudal.

## **2.2 A alteração da relação de forças na África Austral após a independência de Moçambique**

Até a queda do colonialismo português, a estratégia das grandes potências ocidentais consistia, por um lado, no fortalecimento do bloco de domínio branco, apoiando-se nele para garantir a manutenção da África Austral no mercado mundial capitalista, e por outro lado, na aliança com governos africanos compradores, para legitimar perante o resto da África a política instaurada na África Austral.

Nessa situação, os governos de Lisboa, Pretória e Salisburia consideravam o seu poder suficientemente cimentado para exercer uma política discriminatória e de extrema exploração das populações africanas. As dissidências eventuais, derivadas da não completa coincidência de interesses das respectivas burguesias – e que levaram a certas críticas por parte das potências imperialistas, com o seu expoente nas sanções contra a Rodésia nunca postas em prática – não são suficientemente relevantes para quebrar a solidariedade que advinha do interesse principal comum: manter a África Austral dentro do sistema dominante.

Com a queda do colonialismo português, caiu simultaneamente um tampão que protegia os regimes de Pretória e de Salisburia, arrastando consigo uma série de alterações fundamentais na África Austral. Em vez do velho aliado português, a África do Sul e a Rodésia vêm-se confrontadas com governos progressistas não pactuantes e que, além disso, prestaram apoio logístico e político aos movimentos de libertação daqueles países; as forças progressistas no interior de Moçambique ganharam alento e intensificaram a sua luta. O Malawi entrou numa fase de insegurança interna que se refletiu numa atitude hesitante no que respeita a colaboração com os regimes



minoritários brancos da região. Esse conjunto de consequências levou a um enfraquecimento essencial do bloco branco, quando o seu poder tornou-se inviável dentro de tal constelação na África Austral.

O Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, tomou a dianteira tentando amenizar o impacto da independência de Angola e de Moçambique na região Austral por via de retirada de apoio aos regimes sul-africano e rodesiano, pressionando-os no sentido de fazerem concessões e reformas que evitassem a radicalização dos movimentos de libertação. O objectivo era o de impedir um processo semelhante ao das colônias portuguesas, que definiu a transmissão do poder a uma maioria africana, mas com um governo “moderado”, isto é, colaborador no Zimbábue e na Namíbia, e uma participação dos sul-africanos no governo da África do Sul. Em relação aos países recém-independentes, os EUA urdiram planos tendentes a controlar estes Estados, impedindo a estabilização dos governos revolucionários em Angola e Moçambique, abrindo o caminho para a instalação de governos também moderados.

A primeira variante apresentada pelo Ocidente não coincidia de forma alguma com os interesses dos regimes minoritários brancos na África Austral, pois implicava, sem dúvida, no sacrifício da posição privilegiada dos brancos no regime do apartheid. Todavia, a segunda opção ia ao encontro dos seus interesses e foi por eles seguida na medida em que o seu sucesso lhes permitiria uma maior estabilidade interna e, no que respeita à África do Sul, permitiria a sua hegemonia sobre a África Austral como principal potência econômica.

Mas, na verdade, a ideia americana e do Ocidente de pressionar o bloco de domínio branco pretendia, em suma, evitar guerras de libertação em que as populações africanas se politizassem, dificultando, conseqüentemente, a sua exploração e a imposição de governos “moderados”, imposição essa que se baseava num aliciamento de elites colaboradoras.

Dada a resistência dos regimes minoritários e o fato de não procederem a reformas que pudessem conduzir à formação de um governo inclusivo, assim como facilitar a independência da Namíbia, a África do Sul e a Rodésia optaram por uma estratégia que foi, durante longos anos, baseada em permanentes intervenções em Moçambique e numa guerra aberta contra Angola. Para os países capitalistas tratava-se

de uma guerra para impedir uma possível estabilização de governos revolucionários com o objectivo de substituí-los por governos colaboradores que permitissem recuperar o controle sobre aquelas regiões. Mas, para a África do Sul, a Rodésia e o Zaire, tratava-se de eliminar regimes de países vizinhos que, além de prestar apoio logístico e político aos movimentos de libertação, representavam uma ameaça para a sua estabilidade interna e um impedimento aos seus desígnios econômicos e políticos na África Austral.

Sendo assim, após implantação das Repúblicas Populares de Angola e de Moçambique, a solução adoptada pelo imperialismo de explorar a África Austral, através da hegemonia do bloco branco, tornou-se inviável. Para o sistema capitalista, a situação ficou de certa forma bloqueada.

Um desbloqueio urgia na medida em que a África Austral se tornara, juntamente com o Médio Oriente, um impedimento à política preconizada pelo imperialismo em sair da rivalidade Oriente/Ocidente para entrar na era das relações Norte/Sul, necessárias ao crescimento capitalista e dependente do domínio dos mercados do Terceiro Mundo.

Assim, a posição assumida pelas potências capitalistas perante a África Austral não foi mais do que o desbloqueio que permitisse continuar a manter a região dentro do seu sistema. Sacrificou-se a hegemonia branca a favor dos novos desígnios neocolonialistas. Do apoio ao domínio branco, passou-se ao apoio a elites africanas de interesses convergentes com os do imperialismo, tentando assim evitar uma radicalização dos movimentos de libertação na sua luta contra os governos brancos minoritários. A ideia principal desta estratégia seria de que as elites seriam integradas no poder satisfazendo-lhes as exigências na medida em que não fossem além do sistema.

Na realidade, o único desejo dos EUA durante a administração Carter era garantir o funcionamento da economia mundial capitalista. Foi assim que se propalou a ideia de um Plano Marshall para África, pois os EUA devem procurar condições estáveis nos países africanos para que estes tenham necessidade de adquirir bens americanos, “não importa que os novos regimes na África Austral, ‘digam’ que são pró-soviéticos, pois que não lhes resta outra solução senão vender os seus minerais ao Ocidente” (The Guardian, 17/5/1977).

Com a subida de Reagan e consequente anúncio da doutrina de conflitos de pequena intensidade, tal visão mudou, tendo-se observado uma tendência mais agressiva com o objectivo de desgastar os regimes Populares na Região Austral. Maior apoio foi concedido à UNITA e se reforçaram os laços entre os EUA e a República da África do Sul.

A verdade é que, com a independência de Angola e de Moçambique, o bloco branco e o capitalismo internacional sofreram uma perda irreparável que alterou a relação de forças na África Austral. Em nível regional, as populações africanas, ao longo das lutas, foram entendendo a forma como o capitalismo se apresentava, assim como o que pretendia ao mesmo tempo em que, dentro das sociedades capitalistas, o número de apoiadores contrários aos regimes minoritários ia crescendo, obrigando os seus governos a tomarem uma posição activa a favor de uma mudança do estado *sine qua non*.

### **2.3 Da intervenção à guerra civil em Moçambique**

Os discursos políticos proferidos a partir da tomada do governo de transição a 20 de setembro de 1974 davam indicações sobre as opções políticas e económicas da FRELIMO. Os aspectos políticos tinham prioridade sobre a economia, o que se verificou durante a primeira década após a independência, na qual as decisões políticas se destacavam com maior importância corroborando para o desastre da economia herdada do colonialismo. A título de exemplo, medidas que foram tomadas nos primeiros anos da independência e que causaram danos irreparáveis à economia são:

- a) o encerramento da fronteira com a Rodésia em 1976 (na base da resolução número 253, aprovada em maio de 1963 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas), contribuindo, desta forma, para a redução do tráfego internacional de mercadorias, uma das principais fontes de divisas;

- b) o bom internacionalismo decretado em forma de solidariedade para com as lutas contra as situações coloniais (Zimbábue), de ocupação (Namíbia) e do apartheid representavam para o país e para os moçambicanos elevados custos econômicos e humanos.

A República da África do Sul, após a independência de Moçambique, como medida de pressão econômica contra o governo revolucionário pró-Leste europeu, reduziu abruptamente as relações econômicas com uma dupla estratégia:

- a) mecanização da produção mineira e reforço do recrutamento da mão-de-obra de outros países da região;
- b) implementação de políticas comerciais agressivas para que os países da África Austral desviassem os fluxos comerciais que até então eram escoados através dos portos de Moçambique.

Que impacto econômico e político tiveram estes atos em Moçambique? Na verdade, considerando que a economia moçambicana é assente em serviços, Moçambique não tinha capacidade e condições para aderir às sanções econômicas decretadas pelas Nações Unidas contra a Rodésia e a África do Sul. O simples fato de redução do recrutamento de mão-de-obra moçambicana gerou um caos na economia. Neste período, surge um exército de desempregados, concentrado nas cidades que se junta à mão-de-obra excedente dos portos e caminhos de ferro dada a redução do volume de tráfego portuário e ferroviário. Para colmatar a situação, o governo decretou a “Operação Produção” que consistia em evacuar todos os desempregados para o campo nas províncias nortenhas.

Os discursos faziam referência constante ao capitalismo como um sistema de exploração, à colectivização das formas de produção, à terra como propriedade do Estado, à prioridade da resolução das necessidades do povo. No dia 24 de julho de 1975, Samora Machel anunciou durante um comício popular a nacionalização da educação e da saúde, da terra, das empresas funerárias e dos serviços de advocacia;

estas nacionalizações implicaram na interdição de qualquer actividade privada nestes sectores.

Das nacionalizações decretadas depois da independência, passando pela eufórica adesão às sanções económicas contra os dois grandes países que usufruíam dos serviços e mão-de-obra, Moçambique regredia economicamente. Como resposta à solidariedade com os movimentos anti-raciais, primeiro a Rodésia e depois a África do Sul, levaram a cabo uma política de intervenção militar e económica contra Moçambique. É assim que os serviços secretos da Rodésia do Sul criaram o Movimento Nacional de Resistência (RENAMO), composto por antigos militares moçambicanos das forças especiais do exército português e ainda por colonos portugueses com interesses económicos que tinham abandonado Moçambique e residiam na Rodésia (MOSCA, 2005). A Rodésia justificava esta ação como resposta ao apoio da FRELIMO aos movimentos de libertação do Zimbábue.

Portanto, o conflito em Moçambique não terminou com a independência em 1975. A guerra de intervenção que teve início logo em 1976 e se degenerou em uma guerra civil, obrigou o governo de Moçambique a optar por uma economia de guerra que se circunscrevia a produzir para guerra.

Com a guerra em quase todo o país, com o conflito regional e a crise dos países socialistas, com o crescimento da dívida externa e a consequente redução dos financiamentos externos, com cerca de 40% da população deslocada ou desalojada dos seus locais de residência e sem poderem produzir, bem como a fome crescente agravada pelas secas dos anos de 1982 e 1983 e a capacidade do exército debilitada, além da iniciativa militar do lado da RENAMO, entre outros fatores, a FRELIMO e o governo moçambicano foram obrigados a tomarem um conjunto de iniciativas que pretendiam:

- a) romper o isolamento diplomático com os principais países ocidentais, considerando a crise das economias socialistas, com o objetivo de obter apoio económico e ajuda internacional;
- b) encontrar soluções para a paz na região;

- c) introduzir reformas econômicas que dessem sinais aos países ocidentais e às instituições financeiras internacionais acerca dos reais desejos das mudanças da FRELIMO.

Estes objetivos estavam intimamente relacionados – a diplomacia era fundamental para a paz, esta necessária para sustentar a crise, as reformas econômicas eram importantes para sustentar a diplomacia e eram desejáveis vitórias no campo de batalha para que as negociações de paz se realizassem em situação militar não desfavorável.

Assim sendo, quando em março de 1984, foi assinado o acordo de Nkomati, tinha-se tornado claro aos dirigentes moçambicanos que o isolamento do país tinha de se quebrar. Novas alianças internacionais tinham que ser forjadas. A causa imediata do desencadeamento desta evolução foi o facto de Moçambique ter chegado ao limite da sua capacidade. Os seus lucros em moeda conversível eram totalmente absorvidos pelo serviço da dívida externa. Em 1982, o índice de serviço da dívida tinha atingido 97%, e isto significava que Moçambique precisava ou de fontes financeiras alternativas, ou do acordo dos credores para a renegociação da dívida pendente.

Nenhuma das duas situações estava ao alcance de Moçambique. Pelo contrário, sucedia que, quer o acesso às finanças concessionárias, quer o reescalonamento da dívida, eram dificultados por condições políticas. Os credores ocidentais, que representavam dois terços da dívida pendente de Moçambique, exigiam de forma unânime que Moçambique aderisse ao Fundo Monetário Internacional (FMI), como pré-condição para a negociação da dívida. Os EUA foram ainda mais longe e exigiam que Moçambique entrasse em acordo com a África do Sul, a fim de ganhar o acesso à ajuda alimentar, créditos e donativos dos Estados Unidos.

A única alternativa realista a uma integração no sistema financeiro ocidental era um maior envolvimento com os países da Europa de Leste, por exemplo, através de um pacote de cooperação e desenvolvimento entre Moçambique e o Conselho de Ajuda Mútua Económica (CAME, conhecido usualmente por COMECON). Mas, este caminho fechou-se, visto que as tentativas de Moçambique aderir ao CAME não tiveram sucesso.

No entanto, também internamente, o governo enfrentava problemas crescentes. E estes problemas não eram todos provocados pela guerra de agressão dirigida contra Moçambique pela África do Sul e pela sua organização terrorista RENAMO. Tinha que se fazer opções que envolviam dificuldades políticas.

E, o que era ainda mais grave, segundo Hermele (1990), as lições extraídas dos dez anos de luta armada não eram devidamente aproveitadas. Nessa altura, durante a luta de libertação de 1964-1974, a FRELIMO tinha construído uma aliança alargada que, apesar de se apoiar nas necessidades imediatas dos camponeses pobres, também servia aos interesses de vários outros grupos sociais. Portanto, muitas forças sociais conseguiram unir-se contra os opressores portugueses a exemplo de:

- a) camponeses pobres, que lutavam contra o trabalho forçado e as práticas de culturas obrigatórias, a favor de preços justos para a sua produção, acesso a uma boa terra de cultivo e a serviços básicos, escolas e cuidados de saúde;
- b) camponeses médios e pequenos capitalistas, que eram impedidos de aumentar os seus provimentos pela política portuguesa de reservar apenas para os colonos todas as tarefas qualificadas e a maior parte das não qualificadas, e;
- c) mesmo alguns representantes do poder e cultura tradicional, que viam na FRELIMO o agente que tornaria Moçambique independente e terminaria com a dominação portuguesa em todas as esferas da vida social.

A razão básica do êxito desta frente alargada foi o simples facto de ela encarnar uma luta comum, que era livrar-se do domínio português e conquistar a independência. Debaixo desta capa reuniam-se diferentes grupos sociais.

Segundo Hermele (1990), a FRELIMO representava as aspirações nacionais da maioria da população. Dentro desta aliança alargada, existia uma forte tendência contra a exploração dos camponeses. Os camponeses constituíam a base da luta, e qualquer medida que enfraquecesse o apoio do campesinato à luta seria autodestrutiva. Este apoio era simplesmente uma pré-condição necessária a vitória. Mas, a questão subjacente de quais as forças sociais seriam capazes de ocupar posições de chefia, ou pelo menos ver

os seus interesses satisfeitos em Moçambique independente, não foi, no entanto, resolvida. Este conflito de interesse surgiria de novo, repetidamente, no decurso da história de Moçambique independente.

## 2.4 Estratégia de desenvolvimento

Após adquirir a independência, a FRELIMO optou por uma estratégia de desenvolvimento que visava à modernização da zona rural dentro de um contexto socialista de planificação centralizada. Foi considerada uma série de medidas correlacionadas, como as seguintes:

- a) a população rural seria encorajada a organizar-se em aldeias comunais, onde seriam disponibilizados serviços sociais, tais como educação e saúde;
- b) a produtividade aumentaria, quer através da contratação de camponeses como trabalhadores em *machambas*<sup>1</sup> estatais mecanizadas, quer pela formação de cooperativas de produção semi-mecanizadas. Deste modo, a agricultura mecanizada, e não a produção manual camponesa, constituiria a base de acumulação dirigida pelo Estado. Como consequência, os camponeses não seriam submetidos à superexploração – como na época colonial – a fim de produzirem os necessários excedentes econômicos;
- c) a tarefa de abastecimento de mercados urbanos, que tinha sido cumprida pelos colonos em torno das cidades mais importantes, seria, portanto, assumida pelas empresas estatais formadas com base nas *machambas* abandonadas pelos colonos.

Esta estratégia foi resumida como “socialização do campo” e foi codificada no terceiro congresso da FRELIMO, em 1977, o primeiro congresso a realizar-se depois da

---

<sup>1</sup> Machambas são empresas agrárias estatais dedicadas ao cultivo de cereais e frutas. A particularidade das machambas é que são maiores do que quintas.



independência. O enfoque era socialista no sentido de que a intenção era transformar as relações de produção e também as forças produtivas.

Esta estratégia foi justificada pela interpretação dada pela FRELIMO à experiência da luta armada e do desenvolvimento social das zonas libertadas. Nessa visão, os camponeses tinham ultrapassado no decurso da luta a sua anterior mentalidade individualista. Portanto, o terreno estava agora aberto para uma transformação socialista no campo. Contudo, a estratégia exagerava o grau de “consciência colectiva” que tinha sido alcançada durante a guerra de libertação. A FRELIMO não tomou em consideração o facto de que tinha avançado mais na direção do socialismo do que a maior parte do campesinato estava disposta a aceitar.

Além disso, vários dos dirigentes mais tradicionais do poder político ou cultural da sociedade moçambicana sentiram-se desamparados quando a FRELIMO denunciou os seus hábitos e costumes como “tribais” e “obscurantistas”. Aqui se quebrou um laço da luta armada quando a FRELIMO fez compreender que os polígamos e religiosos não pertenciam ao partido marxista-leninista em que havia se transformado em 1977, apenas dois anos após a independência. Esta ruptura com o poder tradicional teve consideráveis consequências e foi aproveitada pelas forças hostis à transformação social e ao socialismo, a fim de alargar o fosso entre os modernizadores nacionalistas no poder e a maioria da população.

Portanto, desde a independência, desenvolvem-se internamente forças de classe hostis, que esperavam pela sua vez de entrarem na cena política e econômica. Uma economia de mercado negro tinha sido criada, na qual forças de classe – comerciantes, agricultores, pequenos capitalistas – se entrincheiravam e contribuía para assegurar o fracasso da estratégia oficial.

No entanto, na zona rural, a melhoria dos serviços sociais (escolas, cuidados de saúde, água) durante os primeiros cinco anos de independência resultou pela primeira vez em benefícios para a maioria rural. Deste modo, o apoio medíocre da estratégia de transformação econômica era contrabalançado pela marcada melhoria de avanços sociais que a independência trouxera às áreas rurais. As opções ao alcance de Moçambique eram, na verdade, extremamente limitadas.

O país, desde a independência, tinha sido vítima de uma guerra de agressão conduzida primeiro pela Rodésia e depois pela África do Sul. Esta guerra englobava todas as formas imagináveis de agressão, desde bombardeios aéreos até a criação da RENAMO (uma organização homicida selvagem), desde ataques perpetrados até a desestabilização econômica, através do corte das linhas de energia, reduzindo os rendimentos em divisas. O impacto desastroso desta política hostil organizada, normalmente e eufemisticamente designada por desestabilização é evidente a partir de uma rápida análise dos seguintes dados:

**Tabela 1. Agressão militar e econômica contra Moçambique**

<i>Atividade militar</i>	
<b>Número de escolas primárias fechadas 1983-1987</b>	2600
<b>Percentagem de rede escolar destruída</b>	45%
<b>Número de postos de saúde fechados 1982-1987</b>	820
<b>Percentagem da rede de saúde destruída</b>	31%
<b>Número de lojas rurais fechadas 1981-1988</b>	3200
<b>Percentagem da rede comercial rural destruída</b>	50%
<i>Guerra econômica</i>	
<b>Redução do número de trabalhadores migrantes moçambicanos na África do sul 1975-1987</b>	67%
<b>Redução da mercadoria da África do Sul em trânsito pelo porto de Maputo 1975-1983</b>	80%
<b>Redução dos rendimentos de serviços à África do Sul 1975-1987</b>	93%

Fonte: HERMELE (1990)

Nestes dados, é notório o ataque às infraestruturas sociais. Metade da rede comercial e, 45% das escolas primárias e um terço do sistema de saúde foram destruídos. Neste sentido, as instituições que contribuíam para a construção do tecido social foram escolhidas como alvos prioritários para a destruição.

Simultaneamente, a África do Sul reduziu drasticamente os rendimentos de Moçambique ao cortar o transporte através de Maputo e diminuindo o número de trabalhadores migrantes empregados nas minas sul-africanas.

Quando Moçambique, através do Acordo de Nkomati, mudou a sua estratégia regional, estavam também envolvidos importantes objectivos regionais. A dependência da África do Sul era agora reconhecida como um facto com o qual o país tinha que viver. Esta linha tinha surgido em parte como resultado do fracasso em conseguir o apoio dos países do Leste europeu para contrabalançar os efeitos devastadores da política de desestabilização da África do Sul, e por outra como uma conclusão natural tirada da experiência do bloqueio que os EUA e parte da Comunidade Económica Europeia (especialmente a Alemanha Ocidental) vinham impondo a Moçambique.

Contudo, a relação de subordinação de Moçambique para com a África do Sul tinha que ser transformada. As velhas ligações de serviços prestados à África do Sul tinham que ser complementadas com relações económicas para o benefício mútuo. Portanto, o capital sul-africano iria ser encorajado a investir em Moçambique a fim de forjar um interesse comum no desenvolvimento de Moçambique e de criar a paz.

Também se pensava que a estratégia teria uma vantagem táctica importante, pois alargaria o fosso entre diferentes grupos dentro da África do Sul. Deste modo, Moçambique tentava separar os actores económicos sul-africanos, interessados em restaurar a paz em Moçambique a fim de colherem os frutos do seu envolvimento, da parte militar, com a sua estratégia de desestabilização total. Para poder servir-se desta contradição, a FRELIMO procurava uma presença crescente da África do Sul na economia moçambicana.

Mas a África do Sul tinha a sua própria agenda. Para os interesses dominantes sul-africanos, o Nkomati visava obter uma combinação de vantagens: reduzir o apoio de Moçambique ao ANC e, portanto, enfraquecer o movimento de resistência dentro da África do Sul; e igualmente crucial, reduzir o isolamento da África do Sul no cenário internacional e especialmente diminuir a tensão causada pelos boicotes e sanções económicas.

Paralelamente a este processo, Machel fez uma ofensiva diplomática na Europa e nos EUA em 1983. Também esta visita foi considerada em alguns círculos como uma viragem política da FRELIMO e/ou que Moçambique estava sendo abandonado pelos países socialistas (FAUVET; MOSSE, 2000, p. 220). Como resultados das visitas foram desbloqueados alguns programas de ajuda, concedidas linhas de crédito e

quebrados o gelo diplomático e a agressividade militar de alguns países. Moçambique saiu da lista negra americana em finais de 1983. (ABRAHAMSSON; NILSSON, 1994, p. 114).

No final, a África do Sul não atingiu os seus objetivos estratégicos com o acordo, pois, pelo contrário, a luta intensificou-se em 1984-1986 e o boicote internacional foi reforçado. No entanto, para Moçambique, a situação era diferente, pois apesar da guerra ser mantida em um nível devastador pela África do Sul e o envolvimento econômico sul-africano permanecer mínimo, o Nkomati assinalou uma mudança drástica de alianças no cenário internacional, a ponto de se quebrar o isolamento e se iniciar uma nova era consubstanciada pela adesão de Moçambique ao FMI e ao Banco Mundial.

## **2.5 Os objetivos do Programa de Reabilitação Económica**

Em 1987, o processo que tinha conduzido a Nkomati e à filiação no FMI/Banco Mundial frutificou. Naquele ano, foi iniciado um programa de ajustamento estrutural que contemplava modificações de todo o modelo moçambicano de desenvolvimento.

A cooperação até 1983 resumia-se aos países socialistas, aos nórdicos e alguns países africanos. Foram já referidas as condicionalidades da ajuda americana a aspectos políticos; as relações com Portugal estavam sujeitas à resolução dos contenciosos que camuflavam razões políticas internas (designadamente a opinião pública influenciada pelos retornados) e alguns interesses econômicos afetados com as nacionalizações; a República da África do Sul anulou os acordos sobre o trabalho migratório e tudo fez para desviar o tráfego de mercadorias dos portos moçambicanos; Moçambique não era membro das principais organizações financeiras internacionais, com consequências sobre as possibilidades de obter créditos em bancos regionais; para a Comunidade Económica Europeia era importante a entrada de Moçambique na Conferência de Lomé e o Consenso de Washington já funcionava na prática, o que dificultava relações de cooperação com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Estes e outros aspectos confirmam que a cooperação é parte

integrante das relações internacionais e que está sujeita a fatores políticos e militares-estratégicos, que confirmam o que o funcionário um americano afirmou: “tornamos bem claro que a nossa ajuda alimentar é política” (ABRAHAMSSOM; NILSSON, 1994, p. 110).

Em suma, o país mudou totalmente o modelo econômico de desenvolvimento ao implementar o Programa de Reabilitação Econômica (PRE), pois mudou a tônica dos discursos políticos proferidos durante os primeiros anos da independência. O país direcionou para uma cooperação sólida com o Ocidente em detrimento do Leste; o sector privado substituiu por completo as empresas estatais, ou seja, privatizou as empresas e as agências governamentais e organizações da sociedade civil (principalmente as ONGs de desenvolvimento, religiosas e outras) passaram a assumir parte do protagonismo do Estado, das empresas e das agências públicas.

Analisando o PRE do ponto de vista político para o país, tem-se que o processo de paz, o combate contra o abuso dos direitos humanos, o fim do regime do partido único e o início da democratização são componentes da globalidade do processo de ajustamento estrutural instaurado em 1987. O processo de paz e a democratização são parte das agendas negociadas entre as Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e os governos ocidentais. Mosca (1993) refere que as mudanças políticas e a privatização das empresas estatais não têm apenas como objetivo uma suposta vantagem da eficiência econômica, mas, visa retirar das burocracias as forças políticas defensoras de um Estado mais interventivo na economia e reduzir o poder dos monopólios para facilitar a iniciativa privada. A democratização também termina por ser, neste contexto, uma forma de introduzir alternativas de poder, grupos de interesses e *lobbies* que pressionem o Estado a aplicar as reformas econômicas no âmbito do ajustamento estrutural. Com a abertura política, o restabelecimento de alianças com os poderes formais e as reformas políticas na FRELIMO, com a conseqüente mudança nas políticas, nos protagonistas e a existência de maiores cuidados em fazer respeitar os direitos humanos, e, em nível externo, o fim do apartheid e da Guerra Fria, tornou-se fácil iniciar as conversações para a obtenção do cessar-fogo e para a paz.

A Comunidade de Santo Egídio mediou as conversações entre a FRELIMO e RENAMO, tendo se alcançado um acordo em 1992. Dois anos mais tarde, nos dias 27,

28 e 29 de outubro de 1994, realizaram-se as primeiras eleições multipartidárias da história de Moçambique. Os resultados foram favoráveis à FRELIMO. A FRELIMO obteve 51,6%, a RENAMO 44,8%, outros partidos 3,6% dos votos. No pleito presidencial, Chissano obteve 53% e Dhlakama 33,7%.

## **2.6 Fim da guerra civil e participação do Brasil na pacificação**

O término da confrontação Leste-Oeste propiciou uma nova atmosfera de entendimento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que possibilitou mais a cooperação na área da segurança internacional. O primeiro desafio enfrentado pelo Conselho de Segurança dizia respeito aos conflitos herdados da Guerra Fria, em que superpotências rivais haviam apoiado distintas facções internas – como Angola, Moçambique, Camboja. Paralelamente à continuidade desses conflitos herdados da Guerra Fria, surgiram novas crises em função, sobretudo, do aparecimento de afirmações de identidades subnacionais baseadas na etnia, na religião, na língua e na tradição.

A decadência da autoridade política nos moldes como ocorreu, por exemplo, em Ruanda, na Somália, na Libéria e na ex-Iugoslávia, proporcionou condições para a eclosão de abomináveis crimes contra a humanidade, ocorrência de genocídios, grande número de refugiados, deslocados e banditismo generalizado. Para responder a esse novo desafio político, que envolvia crises internas em diferentes Estados, a ONU passou a empregar as operações de manutenção de paz.

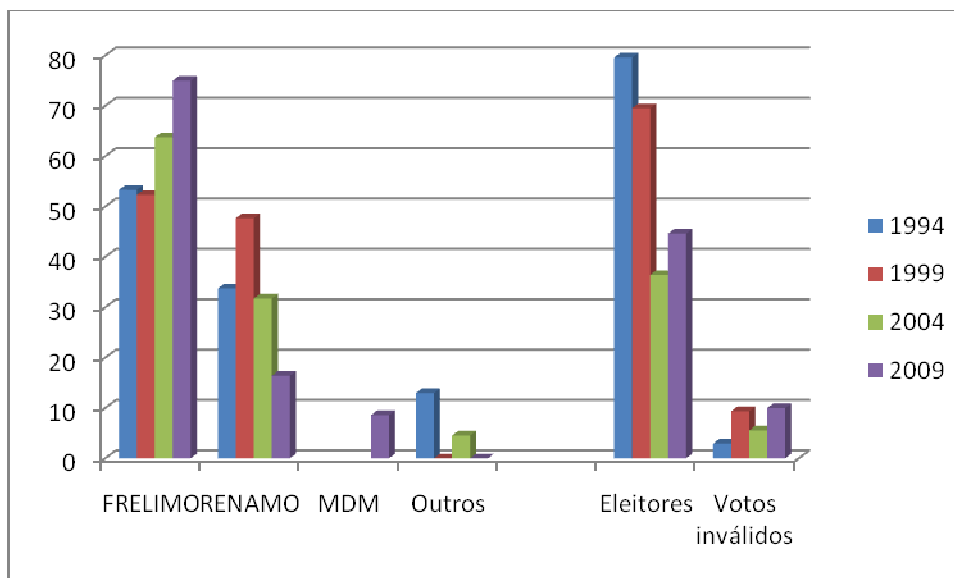
Em Moçambique, tal como em outros países na região Austral, na década 1990, iniciou um processo de descentralização que é parte integrante de um conjunto de reformas e mudanças de natureza política, econômica e administrativa em curso desde os anos 1980, e tornadas praticamente inevitáveis pela continua degradação da situação econômica, social e política do país. Para todo efeito, o acordo de paz de 1992 passou a ser considerado como um ponto de viragem fundamental em curso desde o final da década de 1980, pois se previa:

- a) a ONU como convidada como observadora nas negociações de Roma e, sob o pedido das partes signatárias do acordo, emitiu a resolução 797, de 16 de dezembro, que estabelecia o mandato da operação das Nações Unidas em Moçambique; a ONUMOZ que teria como objetivo acompanhar e verificar o cessar-fogo, a separação e concentração de forças, a sua desmobilização e o recolhimento, armazenamento e destruição de armas;
- b) acompanhar e verificar a retirada de forças estrangeiras e fornecer a segurança nos corredores de transporte;
- c) acompanhar e verificar o licenciamento de grupos armados irregulares e privados;
- d) fornecer assistência técnica e acompanhar o processo eleitoral na sua totalidade;
- e) coordenar e acompanhar as operações de assistência humanitária, em particular as respeitantes aos refugiados, pessoas desalojadas internamente, pessoal militar desmobilizado e a população local afetada.

Pelo fato da temática africana despertar, actualmente, múltiplos interesses nas dinâmicas mundiais e no seio de organizações, quer completamente ao nível de Estado, envolvendo sectores que sempre tiveram uma vertente africana, quer na sua história, cultura, língua, economia e defesa, certos países se ofereceram para mandar as suas forças e observadores para a operação ONUMOZ. Neste sentido, o Brasil, pelo seu passado histórico comum com o continente africano e em especial com Moçambique, assumiu um papel de agente activo no âmbito desta operação, tendo contribuído para a missão com 26 observadores militares, 67 observadores policiais, uma unidade médica, uma companhia de infantaria composta por 170 militares. O general-de-divisão Lelio Gonçalves Rodrigues da Silva exerceu o comando da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) (Exército Brasileiro, 2010).

As primeiras eleições multipartidárias tiveram lugar em 1994. A RENAMO apresentou-se como um partido único para participar nas eleições presidenciais e legislativas, nas quais o partido e o seu líder obtiveram o segundo lugar, atrás da FRELIMO. Acontecimentos e eleições sucessivos continuaram a enfatizar este cenário político bipartidário do país, como demonstram os gráficos seguintes:

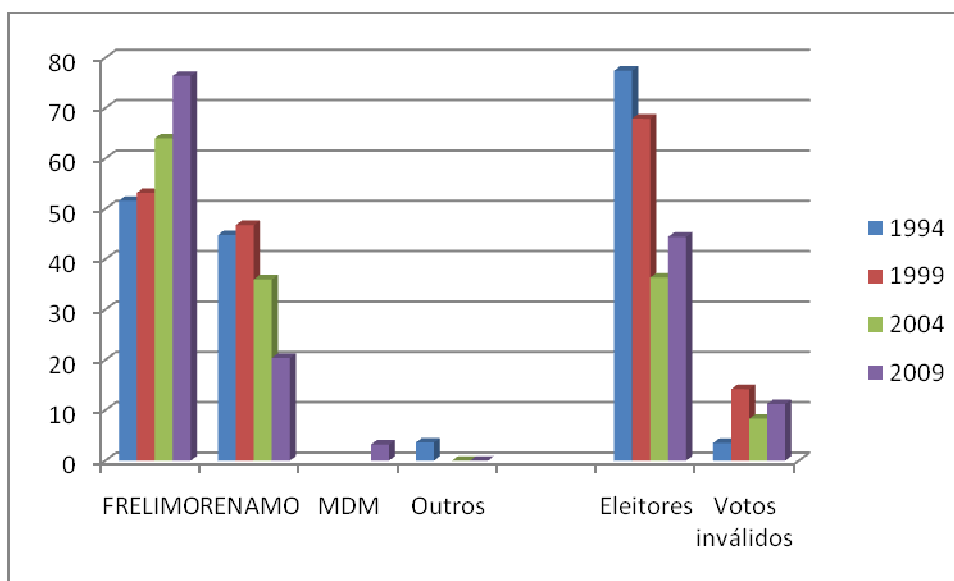
**Figura 1. Resultados eleitorais para as presidenciais eleições**



Fonte: EISA, Mozambique: Election Archive. <http://www.eisa.org.za/WEP/mozelectarchive.htm>



**Figura 2. Resultados eleitorais para Assembleia da República**



Fonte: EISA, Mozambique: Election Archive. <http://www.eisa.org.za/WEP/mozelectarchive.htm>

A existência de um grande fosso entre as capacidades de campanha e o limitado alcance da RENAMO, MDM e demais partidos e a liberalização tardia de fundos públicos têm afectado as campanhas dos partidos de oposição. Por outro lado, a abundância de recursos financeiros e estruturais da FRELIMO é sempre reforçada devido à distinção pouco clara entre a máquina do partido e a administração pública.

### **3 APROXIMAÇÃO BRASIL-ÁFRICA**

Depois da Segunda Guerra Mundial, é notório o desejo do Brasil na arena internacional de se basear em duas ideias fundamentais. A primeira, de que as relações econômicas externas deveriam contribuir de forma decisiva para o desenvolvimento econômico do país; e, a segunda, de que fosse mantido o alinhamento político e militar aos princípios de solidariedade do mundo Ocidental. Apenas paulatinamente, já nos princípios da década de 1960, são ensaiadas as primeiras tentativas em direção a uma agenda internacional mais diversificada, capaz de levar a cabo um relacionamento não apenas com o Ocidente e com os EUA, mas, também, com os países socialistas e subdesenvolvidos. Ou seja, neste período começou a se sobrepor o factor interesse puramente nacional em detrimento ao factor estratégico de interesse puramente norte-americano.

Através da aproximação ou diversificação de relações com países em desenvolvimento, o Brasil encetou uma projeção internacional maior e uma abertura de novos horizontes econômicos para o país. Esta reorientação se operou por dois factores importantes que se podem considerar pela subida de Vargas ao poder e pelo processo de descolonização que dá lugar a novas zonas autônomas produtoras de matérias-primas, que passarão a ser um dos concorrentes principais nos mercados internacionais.

A busca de uma projeção em nível internacional por meio de uma política activa junto dos novos Estados independentes da Ásia e África impulsionou o Brasil a valorizar os espaços multilaterais, embora não raras vezes se esbarrasse com os fortes condicionamentos impostos pela Guerra Fria.

A linha de alinhamento automático com os EUA, verificada após a Segunda Guerra Mundial pelo Brasil, criava dificuldades de um relacionamento fecundo na zona da América Latina, ao mesmo tempo em que inibia a aproximação com nações industrializadas. Pairava a ideia de que todo o continente americano estava sob a influência americana, consubstanciada pela assinatura de vários acordos, dentre eles o

Tratado da Organização dos Estados Americanos, em 1948. Esta situação também ganhava corpo pelo facto de a economia europeia se encontrar em fase de reestruturação. É de facto neste período que a economia europeia se aglutinava em redor de dois blocos, nomeadamente a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade de Ajuda Mútua Económica, entre os países socialistas.

Portanto, tanto em termos políticos como económicos, a Europa Ocidental buscava, em primeiro lugar, fortalecer as suas relações dentro do próprio mundo capitalista; em seguida estabelecer um *modus vivendum* com o bloco socialista; e, finalmente, redefinir o relacionamento com as sua ex-colónias. Na verdade, ao aglutinar os países da África e da Ásia, assim como Caraíbenhos em Estados da África, Caraíbas e Pacífico (ACP), tornou a América Latina inexpressiva na agenda internacional da maioria dos países europeus, que, por sua vez, concebiam o continente como “área de influência americana”, conforme se sublinhou acima. Ao contrário do que ocorreu no período que se seguiu a Primeira Guerra Mundial, os desentendimentos quanto às acções da Liga das Nações e a pesada reparação imputada aos vencidos não permitiu que o mundo capitalista se mantivesse uno e definisse sua posição para com o mundo extra-europeu.

Na América Latina, não se deslumbrava uma integração em curto prazo, pois o maior parceiro económico e político da região, os EUA, privilegiavam as relações bilaterais como forma de reduzir o seu perfil político-hemisférico e limitar a aproximação entre os Estados da região, resumindo-as apenas a várias conferências da Organização dos Estados Americanos como espaço de relações multilaterais.

Sob estes factos, pode-se afirmar que a política externa brasileira nas duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial esteve subordinada a nova projecção internacional assumida pelo Estado norte-americano. Como se sabe, os EUA emergiram desta guerra na condição de potência hegemónica mundial, condição esta apoiada em sua incontestada superioridade militar, económica e tecnológica e na força de seu prestígio político.

É sobre este aspecto que é difícil obter uma posição unânime por parte dos académicos brasileiros em relação aos passos encetados pelo Brasil junto dos países africanos. De acordo com Henrique Altemani e Fernando Mourão (2005), uns

consideram que foi uma aventura irresponsável que, ao buscar uma maior complementaridade com os países africanos, comprometeu seriamente as possibilidades de uma inserção internacional brasileira, por se tratar de uma política que se opunha aos interesses e diretrizes norte-americanas. Para outros, essa política representou a instrumentalização das possibilidades históricas que se abriam ao país. Circunscrito pelo sistema bipolar e pelo sistema interamericano, o Brasil tinha suas possibilidades externas estranguladas, dado que se constatava uma forte divergência entre as perspectivas brasileiras e as norte-americanas. Um voltado mais para questões de desenvolvimento e outro dedicado a garantir a segurança internacional em face da crescente ameaça soviética.

Mas as manobras na arena internacional devem sempre ser vistas em função dos acontecimentos que a uma dada altura possam ocorrer. Neste caso, não é necessário ponderar que as transformações na política externa brasileira são o resultado da emergência dos países recém-independentes e pela incapacidade do sistema internacional bipolar de abranger não só questões estratégicas, mas também as políticas e econômicas. Face a esta situação, a Conferência de Bandung, já nos meados da década de 1950, tornou-se o motor de arranque para as modificações profundas e irreversíveis da própria estrutura da sociedade internacional, pois é consenso comum que ela é o marco do aparecimento formal do Terceiro Mundo como uma unidade ideológica.

Foi, sem dúvida, a conjugação do interesse nacional brasileiro de se munir de uma política externa independente que defendesse os seus interesses e constituísse continuação da política interna, coadjuvada com as mutações externas da arena internacional, que levou Jânio Quadros a conferir um destaque especial ao continente africano, enfatizando a possibilidade de instauração de uma maior aproximação não só política, mas também econômica, com vistas a uma complementaridade que reforçasse os esforços conjuntos para a superação do subdesenvolvimento.

Oliveira e Mourão (2005), citando Quadros (1978, p. 76), comentam que o Brasil estava aumentando sua produção internamente em busca não apenas do mercado doméstico, mas, especificamente, na tentativa de atrair novos mercados – o interno, os da América Latina, África, Ásia e Oceania. Assim sendo, Afonso Arinos sustentava que a política externa brasileira não era neutralista, mas independente, pois esta última

posição seria compatível com os compromissos militares: “(...) o Brasil deve praticar uma política independente como meio de assegurar sua liberdade de movimento no quadro móvel da política mundial, e assim tornar possível sua contribuição positiva à manutenção da paz e da segurança internacional” (ARAÚJO, 2006, p. 38).

O Brasil deveria recusar as pressões internacionais para garantir o direito de defender os seus interesses nacionais de base e de opinar com franqueza sobre as suas soluções internacionais. Todavia, o país enfrentava, em certos momentos, dificuldades em se envolver até ao fundo devido ao seu compromisso com os Estados Unidos através da Organização dos Estados Americanos e do Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, assinado em 1953. Segundo os pressupostos do tratado, as partes concordavam em se consultar sempre sobre todos os problemas internacionais de seu manifesto interesse. Entretanto, no auge das independências africanas, o Brasil passou a sentir-se refém deste acordo. Conforme Rodrigues,

Votávamos sempre com as Potências coloniais nas Nações Unidas, cedíamos a todas as pressões portuguesas, a do governo oligárquico de Salazar ou a da colônia e, vez ou outra, disfarçávamos nosso alinhamento colonial com abstenções. Não tínhamos uma palavra de nenhuma simpatia pela liberdade africana, não avaliávamos os perigos que para a segurança nacional poderia representar uma África Ocidental inamistosa (RODRIGUES, 1964, p. 372).

Com os EUA atolados na guerra do Vietnã e o apoio concedido pela NATO a Portugal contra os movimentos de libertação nas suas colônias e, encontrando-se o Brasil ligado por questões ideológicas na luta contra o possível alastramento do comunismo na América Latina, a posição da política externa brasileira acabava forçando o país a uma simples passividade resumida em um reconhecimento de *facto* das independências dos países africanos sem ter condenado publicamente a política de colonização.

A aproximação entre o mundo árabe e o continente africano no final da década de 1960 teve um impacto importante nas relações internacionais. O apoio árabe aos movimentos de libertação em África e conseqüente condenação de regimes da África do

Sul, da Rodésia e de Portugal influenciaram de forma notória a posição do Brasil em relação a África.

Como forma de apoio à zona tropical, os árabes decretaram sanções, não vendendo petróleo aos países envolvidos em guerras em África, assim como de regimes minoritários. Nesse sentido, segundo Filho:

(...) a crise do petróleo e a ameaça de boicote por parte dos países produtores efetivamente contribuiu para a referida inflexão brasileira. Presente no cálculo estratégico estava também a procura por países que, além de produzirem petróleo, pudessem absorver produtos da indústria brasileira em expansão, colaborando para o equilíbrio da economia nacional (FILHO, 2008, p. 23).

Foi dentro dessa nova perspectiva que o Brasil cancelou as manobras conjuntas e proibiu a venda de armas a Portugal. No plano político, excluiu as colônias portuguesas da visita que o chanceler brasileiro fez a África em 1972 e evitou o uso da expressão “Províncias Ultramarinas” nos documentos oficiais. No plano comercial, o país evitou a associação com Portugal na exploração do petróleo angolano, assim como a abertura de interpostos comerciais em Angola e em Moçambique (VIZENTINI, 1998, p. 179).

### **3.1 Brasil e o processo da descolonização moçambicana**

A política externa brasileira durante a década de 1960 não passou ao largo do processo de descolonização em Moçambique. Quando do estudo do tema, observa-se que houve uma atenção peculiar, mesmo que contraditória entre os responsáveis pela política externa brasileira a respeito do movimento de libertação não só em Moçambique, mas também em todas as antigas colônias portuguesas.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, o colonialismo dava mostras de esgotamento a partir da Ásia, com as independências da Índia, proclamação do Estado

de Israel, Indochina e outros países. No entanto, Portugal não se conformava com a situação e insistia na manutenção de seus territórios. Para contrapor este fenômeno, Portugal encetou uma abertura nos seus territórios para o capital estrangeiro e estimulou o deslocamento da população da metrópole para as suas colônias.

O Brasil, como ex-colônia portuguesa, perante os acontecimentos da descolonização nas colônias portuguesas, optou por um sentimentalismo a favor da ex-metrópole. Tal atitude, de certa forma, afetou o seu relacionamento com o resto do continente africano, onde todos africanos se pronunciavam contra o colonialismo, discriminação racial e a favor de uma autodeterminação dos seus povos.

Para um melhor relacionamento entre Brasil e Portugal, as partes assinaram o Tratado de Amizade e Consulta que consagrava a comunhão espiritual e política entre ambos, incluindo a África. As suas cláusulas tendiam a reduzir consideravelmente a possibilidade de manifestação oficial do Brasil a favor da emancipação das colônias portuguesas na África. O acordo previa consultas em todos os problemas internacionais de comum interesse, o que incluía a questão colonial do continente africano. Em outras palavras, o Brasil ficava juridicamente prisioneiro da política colonial portuguesa. Assim sendo, o país viu-se na contingência de votar contra a resolução que recomendava a Portugal apresentar informações as Nações Unidas sobre as suas colônias. O governo brasileiro aceitava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos não eram dependências, mas sim províncias de um Estado Unitário. Mas, ao mesmo tempo, o Brasil votava a favor do projeto de “Declaração sobre a Concessão da Independência aos povos e países das colônias”. Enfim, reafirmava-se a posição brasileira de aceitar o colonialismo português distinguindo-o dos demais.

O Brasil só conseguiu sair do seu estado de ambiguidade com relação à África após o colapso do colonialismo português, esgotado definitivamente com a Revolução dos Cravos e com o fim do regime salazarista em 1974.

A partir de 1975, o Brasil pode dar prosseguimento à expansão das suas relações com o continente africano com mais coerência e desenvoltura. O interesse brasileiro, apesar de levar em consideração o continente como um todo, tinha centros de atração de maior importância que foram identificados como sendo os países produtores de petróleo, os quais possuíam, ao mesmo tempo, potencial para exportar o petróleo para o

Brasil e capacidade de compra de produtos industrializados brasileiros. Assim, alguns países passaram a se destacar no cenário de política africana do Brasil, como Nigéria, Argélia, Gabão, Senegal e os recém independentes Estados da Língua Portuguesa, que foram priorizados politicamente, com destaque para Angola, sobretudo pela riqueza em recursos minerais e potencialidades futuras para o Brasil (FILHO, 2008, p. 118).

O Brasil, depois da independência das colônias portuguesas, instalou as suas representações diplomáticas nestes países, a começar pela Guiné-Bissau, mas teve que enfrentar o ódio e ressentimento em alguns casos devido a sua passividade comprometedoras com o colonialismo português. Exemplo ilustrativo foi a reação esboçada pelo presidente da FRELIMO, Samora Machel, no encontro com a delegação brasileira:

Naquele momento, disse, estabeleciam-se as relações entre Moçambique e o Brasil. Foram elas esperadas por muito tempo, mas o Brasil, com as suas relações especiais com Portugal, alheiou-se (sic) no que diz respeito às aspirações e o futuro de Moçambique. Ali, as condições eram extremamente difíceis e, no início, a FRELIMO só podia contar com ela mesma.

No decorrer dos anos, algum auxílio foi recebido do exterior: dos países africanos vizinhos, da República Popular da China e da União Soviética. Também, por meio de alguma ajuda, os países escandinavos pagaram um preço para poder continuar em paz e o seu relacionamento com as potências colonialistas. Aos poucos, alguns outros países elevaram-se à sua responsabilidade histórica e tomaram partido em favor dos países que aspiravam à independência, o dos Senhores não estava entre eles<sup>2</sup> (FILHO, 2008, p. 121).

Não foi apenas uma simples crítica que o representante fez perante a delegação brasileira, pois na prática a FRELIMO não só recusou a proposta brasileira de criar uma representação em Lourenço Marques (hoje Maputo), assim como, para os festejos da independência a 25 de junho de 1975, optou por convidar representantes da esquerda brasileira, como Luís Carlos Prestes e Miguel Arraes. As relações com Moçambique

---

<sup>2</sup> Relatório - Contatos com Representantes dos Movimentos de Emancipação de Angola e Moçambique. Missão do Chefe da DAO. AMRE, 900 (B-46) (A)- Relações Políticas. Caixa 273. Secreto



exigiram atenção redobrada do Brasil para que pudessem se desenvolver em bases normais, tendo se criado a primeira missão diplomática brasileira nos fins de 1975.

As relações entre Brasil e Moçambique nos primeiros dez anos após a independência do país africano fluíram com pequena intensidade devido a problemas internos de ambas as partes associados à situação política e econômica mundial. Do lado de Moçambique, continuou o ressentimento para com o Brasil e com Portugal, tendo desenvolvido uma cooperação política e econômica com os países socialistas e privilegiado a ajuda dos países nórdicos. Além disso, Moçambique estava atravessando um período extremamente conturbado, com o acirramento da instabilidade regional e consequente fechamento das fronteiras com a Rodésia, e a guerra civil que se deflagrara desde 1976.

Por sua vez, o Brasil atravessou, neste período de 1975 até o final da década de 1980, dificuldades econômicas cujos reflexos fizeram-se sentir fortemente na política exterior do país. A título de exemplo, a crise israelo-árabe da década de 1970 teve seus efeitos adversos sobre as economias dos países não exportadores de petróleo, industrializados ou em desenvolvimento, tendo condicionado o comportamento da economia internacional no seu todo, em especial no período 1973/1978. Ainda sob o efeito negativo da crise da economia mundial, em 1979, passou a defrontar-se com uma nova fase de dificuldades, com grandes aumentos dos preços do petróleo, em razão, principalmente, de incerteza quanto à oferta do produto associada à elevação brusca das taxas de juros internacionais.

Estes factos tiveram força para interromper, de forma abrupta, o longo ciclo de prosperidade que se iniciou na década de 1950, lançando as economias dos países industrializados numa profunda recessão. Estes problemas mais se acentuaram no Brasil por ser um grande importador de petróleo, cujos derivados eram necessários para grande parte da sua indústria e a quase totalidade dos seus meios de transporte. Sendo assim, volumosos recursos foram então mobilizados para custear investimentos arrojados nos sectores de energia (hidroeléctricas, usinas nucleares e programas de álcool e de carvão) e de transporte, assim como foram esboçados grandes projectos para aumentar a malha ferroviária brasileira, como forma de reduzir gastos em combustíveis derivados de

petróleo. Assim sendo, a crise petrolífera que ocorreu por motivo do acirramento do conflito israelo-árabe paralisava parcialmente o desenvolvimento industrial brasileiro.

Naquele contexto de crise, a política do Brasil para Moçambique foi severamente prejudicada pela incapacidade do país em disponibilizar crédito para o desenvolvimento do comércio e venda de serviços não só para o país, mas também para os demais países africanos, eleitos como uma das áreas prioritárias pela diplomacia brasileira.

Todos estes fatores contribuíram para um discreto distanciamento de ambas as partes, tendo-se recorrido a simples manutenção de laços de natureza política, ao mesmo tempo em que as relações econômicas estagnavam. Esta forma de relacionamento encontrou o seu esgotamento com a adesão de Moçambique aos princípios da economia do mercado e com o fim da guerra civil em 1992, período que também coincide com o progresso na agenda hemisférica do Brasil em nível interno (melhor, regional), sua normalização financeira, como resultado do Plano Real, e, sobretudo, o fim da ideologização das relações internacionais.

### **3.2 A política externa brasileira na década de 1980**

Após a crise do petróleo na década de 1970, o Brasil tentou buscar autonomia no cenário externo, sem, contudo, romper com a ordem internacional vigente. O país almejava, neste período, um espaço político e econômico necessário para prosseguir com o seu processo de desenvolvimento.

Surgiram, entretanto, problemas à viabilidade dessa matriz externa. O conjunto de estratégias internacionais de um país com as características do Brasil passou a entrar em choque com as fortes mudanças operadas no sistema internacional durante a década de 1980 no que tangia às questões políticas, econômicas e estratégicas. Segundo Sennes:

Paralelamente ao processo de fortes alterações no ordenamento internacional, o país acumulou na década 70 e no início de 80 várias áreas de atrito e de vulnerabilidades - um enorme passivo em termos de endividamento externo, uma grande dependência de fluxos financeiros, vários contenciosos comerciais, defasagem tecnológica com os países desenvolvidos, para citar alguns exemplos. A continuidade, portanto, da política adotada no período anterior se deu de maneira muito parcial a partir de meados dos anos 80. Antes mesmo do que os próprios formuladores dessa política supunham, o país se defrontou com inúmeras dificuldades de ordem externa que obrigaram à adoção de ajustes drásticos em suas estratégias externas (SENNES, 2003, p. 84).

Assim, depois da década de 1970, marcada pelo dinamismo em política exterior, consubstanciada pela abertura para com o continente africano e a participação ativa nas agendas do mundo em desenvolvimento que acompanharam a grande expansão do modelo de industrialização e exportação de manufaturados com um forte crescimento econômico, mudanças internas e externas levaram a uma sensação de estagnação e decadência destas estratégias.

O Brasil começou a viver uma fase crítica, na qual ambas as estratégias comprovaram seu esgotamento. Com efeito, o modelo de política exterior da década de 1980, das presidências Figueiredo e Sarney, associado ao "desenvolvimento nacional" deu lugar a uma fase de crise e contradições (CERVO, 1994). Como assinalou José Augusto Guilhon Albuquerque, durante os anos 1980, a diplomacia brasileira teve pequena margem de iniciativa na maioria das questões internacionalmente relevantes e foi condenada a reagir a investidas do exterior, as quais não podia prever nem controlar, fazendo com que no período a política exterior fosse basicamente reativa e defensiva (ALBUQUERQUE, 2000/2001).

A perda de consistência da política externa brasileira no início dos anos 1980 em diferentes campos de atuação deveu-se em geral a várias causas dentre elas as seguintes:

a) a alteração da dinâmica econômica internacional nos princípios da década de 1980, com relação tanto à crise dos padrões definidos em Bretton Woods, quanto ao processo de globalização;

b) a subida de Reagan ao poder nos EUA, que veio alterar a dinâmica da política internacional que passou a operar no sentido de confrontação Leste-Oeste ao invés do habitual Norte- Sul;

c) as fortes alterações nas relações bilaterais do Brasil para com os EUA e outros países desenvolvidos.

Estes e outros aspectos contribuíram grandemente para que o sistema econômico internacional tendesse a um fechamento por parte dos países desenvolvidos, buscando energicamente garantir uma posição favorável diante de incertezas futuras. Os Estados mais desenvolvidos passaram, desta forma, a agir conforme os seus interesses nacionais mais estritos em detrimento de suportarem a estabilidade das normas econômicas internacionais e ganhos colectivos de longo prazo.

O comportamento dos países desenvolvidos com vistas a dificultar o acesso aos seus mercados fez com que o Brasil perdesse grande parte da sua capacidade de gerar recursos de poder que pudessem ser utilizados para fins da sua política externa – capacidade de compra e venda de produtos, competitividade comercial, reduzida dependência externa de recursos energéticos, financeiros, tecnológicos e de capitais, iniciativas e autonomia política. Assim sendo, o Brasil paulatinamente foi se desligando, na década de 1980, do grupo dos países em desenvolvimento, pois, segundo Sennes:

O refluxo do movimento reivindicatório dos Países em Desenvolvimento, no qual o Brasil se filiava pelo menos no ponto de vista econômico, significou para o país a perda de um campo de atuação onde dispunha de grandes atributos e recursos a seu favor. O esgotamento desta frente de ação ocorreu em termos econômicos, pela incapacidade desses países de manter seus níveis de parceria com o Brasil, seja porque, no caso do Brasil, não dispunham dos recursos que o país passou a necessitar (tecnologia, capitais e recursos financeiros), seja porque a crise econômica reduziu rapidamente a capacidade de compra desses mercados (SENNES, 2003, p. 115).

Em termos políticos, a diversificação do perfil econômico e exportador entre os países em desenvolvimento, com destaque para os recém-industrializados, havia gerado

diferentes interesses políticos e reivindicações de ordem econômica. Estas diferenças de interesses entre os países em desenvolvimento fomentaram em parte uma regressão na capacidade política e econômica em relação aos países desenvolvidos e, em decorrência, neutralizou-se uma das bases sobre as quais o Brasil alicerçava sua ação internacional.

Um aspecto de digno realce que veio consolidar o enfraquecimento de uma cooperação e actuação conjunta entre os países em desenvolvimento na arena internacional foi o “princípio da graduação”. Esta percepção rompeu com a noção geral hegemônica de países em desenvolvimento, pois estes passaram a ser diferenciados pelos países desenvolvidos com base em seus níveis de desenvolvimento econômico e industrial, participação no comércio internacional e capacidade de adesão às normas vigentes. Conforme Sennes:

Este processo empurrou o Brasil para uma posição política intermediária e mais fragilizada, na medida em que deixou de se beneficiar de algumas regalias econômicas e comerciais que o grupo dos países em desenvolvimento tinham, e também não foi integrado ao círculo internacional dos países desenvolvidos (SENNES, 2003, p. 116).

A ideia de um maior campo de manobra na arena internacional conjecturada pelo Brasil antes da década de 1970 se apresentou deficitária ao longo da década de 1980. Os esforços em diminuir a vulnerabilidade em relação à dependência de algum fator ou produto que estivesse concentrado num país ou grupo específico de países (é o caso do petróleo) através de uma política de diversificação dos parceiros comerciais tornam-se insustentáveis. Ou seja, a vontade de um distanciamento dos EUA e de outros países desenvolvidos através de uma maior cooperação com os países em desenvolvimento torna-se insustentável, pois estes não têm capacidade para satisfazer as necessidades brasileiras.

Sendo assim, com a forte reversão do ambiente econômico e político internacional nos anos 1980, os objectivos da política externa do Brasil, particularmente aqueles relacionados com a busca por estabelecer um campo próprio de ação e influência política e econômica passaram a não mais ser compatíveis com as

necessidades econômicas, comerciais e financeiras do país. Desta forma, os anos 1980 significaram a desmontagem parcial de vários dos passos dados pelo país em termos da construção de um espaço político e econômico próprio, principalmente com os países do Terceiro Mundo, e a volta da ideia de concentrar suas próprias relações econômicas com os países desenvolvidos, particularmente os EUA.

No âmbito multilateral, as transformações que se operaram na política externa do Brasil consistiram em abandonar a ideia Terceiro Mundista e, conseqüentemente, entender a dinâmica internacional sob prisma do confronto Norte- Sul. Portanto, a pretensão de ser um porta-voz dos países em desenvolvimento foi suprimida e todas as negociações e argumentações passaram a se voltar para a sua lógica própria, não representando uma das facetas da “política de congelamento do poder mundial dos países do Norte”. Em outras palavras, como diz Sennes (2003), o Brasil abandona sua postura anti-sistema.

O desejo de se ajustar à dinâmica internacional na década de 1980 impeliu o Brasil a rever a sua agenda internacional. Assuntos que eram passíveis de negociação, tais como direitos humanos, meio ambiente, programa nuclear, informática, passaram a ser equacionados. Estas medidas foram condizentes com o perfil de Mercado Emergente que o país passou a buscar, ou seja, um país aberto, extremamente estável politicamente e equilibrado em suas regras econômicas. Segundo Lampreia, “assistimos a um grande crescimento da imagem do Brasil como país confiável e estável, duas moedas de grande valor no mundo da globalização e da forte competição por acesso a mercados, investimentos produtivos e tecnologias” (LAMPREIA *apud* SENNES, 2003, p. 120-121). Ou ainda, como afirmou Cardoso:

(...) a abertura do mercado, atração de investimentos estrangeiros, a aprovação da Lei de Patente, a normalização das relações com a comunidade financeira internacional, a determinação na proteção ao meio ambiente e dos direitos humanos são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional (CARDOSO, 1993, p. 10).

No contexto da política externa da década de 1980, outro aspecto digno de realce é a tendência de formar alianças com outras potências médias, tanto econômicas e tecnológicas como políticas. Essas alianças com países como África do Sul, Índia e México visavam aumentar a participação desta categoria de países nos processos decisórios. Esta matriz afigurava-se como um meio de amenizar o abandono da estratégia de diversificação de parcerias políticas e econômicas, através de uma sustentação em países em desenvolvimento, pois esta parceria passou a ser buscada ostensivamente nas grandes potências e países desenvolvidos.

### **3.3 A política externa do Brasil na década de 1990**

No decurso e na formulação da política exterior do Brasil, historicamente, nota-se o uso de conceitos e categorias que contribuiram para tornar mais explicativa e mais compreensiva a política exterior seguida pelo país, bem como os termos de sua agenda, os objectivos buscados e os instrumentos usados para alcançá-los.

Entre estes conceitos e categorias estão os de “universalidade”, “multilateralismo” e “parcerias estratégicas”. Entretanto, é preciso ter em conta que estes princípios ou conceitos, se assim se pode dizer, não permaneceram inalterados, estáticos ou imutáveis com o tempo. Pelo contrário, eles sofreram ajustes e reformulações ao mesmo tempo em que se iam operando mudanças na arena internacional. Ou seja, os conceitos foram-se moldando aos interesses do Estado brasileiro de modo a permitir a ação deste perante os outros Estados em consonância com os seus interesses. Deste modo, embora a política exterior brasileira se caracterize pelo multilateralismo e pelo universalismo, este último – embora seletivo devido às capacidades e necessidades do próprio país – será a característica da inserção internacional durante a década de 1990.

A eleição de parceiros estratégicos para a cooperação é resultado de uma formulação e implementação da política exterior brasileira cuja síntese é o universalismo seletivo, no qual se percebe a necessidade de levar adiante aproximações

específicas que permitam alcançar objectivos comuns com potências regionais semelhantes, tirar proveito de oportunidades e enfrentar desafios.

Portanto, a tendência ao recuo da prática de diversificação na política externa brasileira não significou o fim dos contactos com o continente africano. Muito pelo contrário, a política persistiu, mas de maneira seletiva, com prioridades precisas e bem delimitadas. Deste modo, a grande política africana dos anos 1970 e parte dos anos 1980 cedeu lugar a um enfoque recortado a poucos países, regiões e temas na década de 1990.

É verdade que na década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a democratização na maioria dos países, o discurso culturalista empunhado pelos empresários brasileiros no período das independências africanas se mostrou pouco convincente para uma alternativa africana conducente a uma cooperação Sul-Sul. Saraiva (1996) descreve, através de dados quantitativos e qualitativos, a tendência da diminuição gradativa da importância estratégica da África para o Brasil. Conforme o autor:

Ao final de 1993, o Brasil tinha 24 diplomatas servindo no continente africano. Uma década antes, ainda no contexto da expansão dos interesses brasileiros na África, este número era de 34. Foram deslocados dez diplomatas brasileiros da África para outros continentes e áreas de maior prioridade, como a própria Europa e a América do Sul, ou seja, o Brasil tem hoje na África um número inferior de diplomatas àquele que tinha no início dos anos dourados da política africana, antes mesmo das independências das ex-colônias portuguesas e do desmonte do sistema de apartheid na África do Sul (SARAIVA, 1996, p. 218).

Na década de 1990, o declínio de elementos propulsores de uma cooperação do Brasil e da África, como elementos culturais e possíveis crises de hidrocarbonetos, contribuiu para a redução das trocas comerciais entre ambas as partes, ao mesmo tempo em que o Brasil colocava como prioridade sua inserção no mercado asiático, no Leste europeu e na própria América Latina. As novas prioridades da política externa no início da década de 1990 sinalizavam claramente, assim, a perda de importância relativa do continente africano para o Brasil. Por outro lado, o fracasso dos planos econômicos traçados após as independências africanas, as lutas internas, os processos de transição



rumo a democracias verificadas nos anos 1990 no continente africano, além das políticas de “ajustamento estrutural”, preconizadas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, não contribuíram para minimizar os problemas econômicos, políticos e sociais atravessados pelos africanos n° período em questão.

Portanto, os efeitos da política míope dos Estados africanos, derivada da falta de diversificação de parceiros comerciais após as independências e a cega confiança nas políticas de ajuda ao desenvolvimento levadas a cabo pelas potências durante a Guerra Fria, transformaram o continente num espaço não atrativo comercialmente para o uso de novas tecnologias. As políticas protecionistas do mercado europeu e a competição econômica entre Estados Unidos, União Europeia e Japão com o final da Guerra Fria reduziram a importância estratégica do continente.

As duas últimas décadas do século passado introduziram novas formas de relacionamento. De um lado, o Brasil tentou resolver os problemas internos da dívida e, em nível externo, virou as suas atenções para a América do Sul, através de um processo mais integrativo com olhos postos na União Europeia como melhor parceiro econômico. De outro lado, os países africanos apresentavam-se incapazes de saldar as suas dívidas e órfãos da Guerra Fria.

A perda de valor estratégico do continente africano não influenciou sobremaneira a política externa brasileira, que passou a ser mais selectiva para com o continente africano, como dito anteriormente. Foi dentro deste contexto que, em 1991, o presidente brasileiro Fernando Collor de Melo visitou alguns países da África Austral, tais como Angola, Moçambique, Namíbia e Zimbábue. Segundo Saraiva:

Essas sinalizações presidenciais indicam que a política africana não morreu, mas que ela faz opções menos continentais para se concentrar na região austral da África. A África do Norte e a África negra perderam seus lugares para as novas possibilidades criadas com os novos contextos produzidos na África Austral (SARAIVA, 1996, p. 224).

Justificando esta constatação, Saraiva apresenta quatro linhas de ação política que indicam o interesse em manter ativa a comunicação com alguns países africanos do

outro lado do Atlântico. A primeira linha seria voltada à importância da África do Sul no continente. Economicamente, a África do Sul é o único país com maiores índices de desenvolvimento a sul do Saara e que tem conseguido contornar as sucessivas crises que abalaram o continente. A segunda linha se prende às relações históricas com a Angola, fortalecidas com o seu reconhecimento como Estado independente logo em 1975. Neste relacionamento, destacam-se as sucessivas missões das Nações Unidas, com a participação brasileira na desmilitarização de Angola, assolada pelos anos de guerra civil.

A terceira linha associa-se a questões de cooperação nas margens do Atlântico Sul. Esta cooperação foi formalizada já em 1986 (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZPCAS) e tem como ideia dominante manter a região do sul do Atlântico como uma zona desmilitarizada. Por último, como linha de ação da política africana dos anos 1990, tem-se a criação da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP), sendo que na região Austral da África se encontra o segundo maior país africano da expressão portuguesa (Moçambique). Portanto, na região Austral da África se concentra o maior mercado africano para o Brasil associado aos interesses geoestratégicos que, sob o ponto de vista lógico, seriam uma forma de agregar a CPLP (formação baseada em relações históricas) à ZPCAS (formação mais geoestratégica) e, ainda, à SADC (Comunidade para o Desenvolvimento dos Países da África Austral).

Esta quarta vertente comporta as ligações históricas entre Portugal, Brasil e as ex-colônias portuguesas que justifica uma maior cooperação especial ao mesmo tempo em que, em parte, contribui não só para preservar a cultura, mas também para promover uma cooperação *sui generis*, pois todos os países fazem parte das principais organizações econômicas das suas regiões, podendo constituir núcleos sólidos para uma maior interação entre eles, especialmente, a União Europeia, o Mercosul e a SADC.

#### 4 COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE

As relações entre os países periféricos envolvem a história e a própria formação desses países. As relações afro-brasileiras baseadas no tráfico de escravos também podem ser consideradas como diálogos entre locais periféricos, em proveito das nações colonialistas. As relações comerciais entre a Índia e o Oriente Médio, entre estes e africanos, ou entre a América Latina e as demais regiões citadas foram comuns em séculos passados.

Entretanto, o exercício que procuramos fazer nesse trabalho tem por objetivo analisar as relações entre os países em desenvolvimento a partir da Segunda Guerra Mundial, quando novas situações passaram a fazer parte da trajetória dos países em desenvolvimento. Concretamente, faz-se referência ao processo das independências e de descolonização, que são, sem dúvida, um dos maiores frutos colhidos no pós-guerra.

A análise histórica das relações entre os países em desenvolvimento é problemática, principalmente quando se trata de abordar períodos anteriores a década de 1950, quando as estatísticas não eram confiáveis, pois o colonialismo transformou o comércio Sul-Sul em comércio intrametrópoles ou intermetrópoles. No período pós-guerra, observou-se a evolução do padrão de comércio impulsionado pela redução de barreiras comerciais coloniais como consequência do surgimento de novos países desde o domínio colonialista, embora não totalmente desvinculados das antigas metrópoles, mas com relativa autonomia na escolha de seus parceiros comerciais. Esse contexto, de uma maneira geral, influenciou diretamente os destinos das relações Sul-Sul. No entanto, essa soberania nacional conquistada por muitos países no período pós-Segunda Guerra Mundial é que tem de ser tratada como o marco inicial para os diálogos entre esses povos em desenvolvimento.

A concepção de cooperação está associada à ajuda, à colaboração, ao auxílio e ao trabalho comum como execução conjunta. Porém, dentro do contexto das relações internacionais, esse conceito perpassa esses substantivos, estando relacionado mais às questões das trocas comerciais e dos benefícios mútuos. Durante a história dos povos, a

concepção de cooperação esteve presente, sendo colocada nas mais diferentes formas, com os mais diferentes atores, em variados contextos.

Alguns autores encaram a cooperação como um sinônimo de socialização e vêem na competição apenas desvios especiais de certos modos sociais, ou o resultado de escassez de recursos que obriga à luta pela sobrevivência por parte do "grupo" ou mesmo do indivíduo. Esta posição, segundo Buarque (1982), não é aceita de forma geral. Desde Hobbes, o conceito de que o conflito prevalece sobre a cooperação tem estado arraigado nas teorias com respeito à natureza do homem. Buarque (1982, p. 3) segue afirmando que a cooperação é esporádica e sempre que ocorre é orientada por razões egoísticas individuais e não por um intrínseco desejo de cooperar. No contexto das relações bilaterais, uma das premissas fundamentais está ligada ao fato de "não poder haver cooperação desinteressada pelas partes" (STEINBACH *apud* MOURÃO, 1985, p. 02-03).

Pinheiro nos traz uma nova abordagem. Segundo a autora:

A visão de políticos, diplomatas e analistas de relações internacionais supõe que cooperação entre Estados implica, necessariamente, algo bom ou para o bem. Isso se deve, em grande parte, ao fato de se entender por cooperação o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política a fim de reduzir consequências negativas para ambos levando, portanto, a que o observador suponha que a cooperação seja sempre benéfica para as partes envolvidas. Embora tal suposição possa estar correta, isso não significa dizer que o fim pelo qual se coopera seja necessariamente um bem para a coletividade, ainda que possam ser percebidos deste modo pelos que trabalham para sua realização. Então, isso não significa que a cooperação seja sempre espontânea (PINHEIRO, 2000, p. 301-302).

A cooperação, para Mourão (1992, p. 151), para ser válida e ter efetiva credibilidade, deve repousar num ato de vontade, firme em interesses comuns e objetivos, quer do país doador, quer do país receptor. Deve-se primar, portanto, pela objetividade de interesses cuidadosamente identificados pelos atores envolvidos na perspectiva de um mundo real e não puramente ideal. A cooperação também padece da

compartimentação do mundo em espaços econômicos, tal como ocorre na cooperação multilateral. Marcovitch (2000) vai mais além, afirmando que a cooperação poderia ser um caminho para o fortalecimento da democracia. Para ele, toda cooperação internacional tem que se fundamentar numa percepção dos interesses do outro, assim como em iniciativas conjuntas de resultados simultâneos, homoganeamente distribuídos. É necessário, segue Marcovitch, compreender as razões do parceiro, sob pena de se tornar ilegítimo o exercício da cooperação. A cooperação usada como artifício para levar vantagem, é igual ao famoso “jogo de soma zero”.

No que se refere à cooperação Sul-Sul, desde 1993 que o Brasil assume diversos padrões de cooperação com diferentes países, como a África do Sul, a China e a Índia, assim como a Rússia – embora não se possa considerar este último como sendo da região Sul. Desenvolveram-se dois modelos distintos, ainda que caminhem juntos. Por um lado, a cooperação foi levada adiante pela diplomacia brasileira através de negociações comerciais nos marcos do Mercosul. Neste caso, o Brasil buscou a assinatura de acordos comerciais do bloco com países considerados do Sul em termos individuais ou em grupo. Por outro lado, o Brasil buscou aproximar-se desses países em termos individuais tanto na arena internacional (com destaque para as negociações da Organização Mundial do Comércio), quanto com vistas a estabelecer com estes a chamada "parceira estratégica".

Historicamente, existem experiências de atuações conjuntas de países do Sul nos marcos do Grupo dos 77, mas a base mais sólida desta aproximação, a partir da percepção da corrente autonomista do Itamaraty, é a crença de que estes países teriam características semelhantes ao Brasil e com interesse no reordenamento do sistema internacional. Estes países, embora experimentem condicionamentos externos, sobretudo em termos econômicos, teriam uma parcela de autonomia na formulação de suas ações internacionais e, com o fim da bipolaridade, aumentaram sua capacidade de negociação na esfera internacional. Ademais, eles tendem a buscar uma cooperação internacional como forma de se contrapor a ações unilaterais de grandes potências.

Uma análise simplista, mas aplicável a todos (Brasil, África do Sul, China, Índia e Rússia), destaca que são países que não estão integrados estruturalmente a áreas mais amplas, e que tão pouco ocupam um dos polos centrais, vêm na globalização a

possibilidade de realizar sua condição de potência e de não serem levados a optar por um esquema de associação periférica a uma das três grandes áreas. São os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial. Eles apresentam semelhanças como as dimensões continentais, reconhecida importância regional, população, produto interno bruto, recursos naturais, regime democrático. Neste caso, a formação de "parcerias estratégicas" entre o Brasil e estes Estados passou a ser uma opção relevante.

#### **4.1 Alguns aspectos das relações econômicas entre Brasil e Moçambique**

A cooperação entre a República de Moçambique e o Brasil caracteriza um relacionamento privilegiado na política externa de Moçambique. Factores de identidade histórica e cultural vêm impulsionando não só o intercâmbio entre os povos dos dois países, mas também a aproximação entre os governos de Moçambique e do Brasil.

As relações de amizade, solidariedade e de cooperação entre a República de Moçambique e a República Federativa do Brasil remontam à independência nacional de Moçambique, cuja formalização culminou com o estabelecimento de relações diplomáticas entre os dois países, a 15 de novembro de 1975. Em 1981, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joaquim Chissano, fez a primeira visita ao Brasil de um governante moçambicano, que resultou na assinatura do Acordo de Cooperação entre os dois países, a 15 de setembro de 1981.

A assinatura tardia de um acordo de cooperação entre Moçambique e Brasil deveu-se, em certa medida, a fatores internos da parte moçambicana que se prendiam:

- a) ao ressentimento moçambicano perante a passividade do Brasil durante a luta de libertação ditada pelo Acordo de Consulta Mútua entre Brasil e Portugal;
- b) à implementação de um modelo socialista de desenvolvimento em Moçambique;

- c) às dificuldades econômicas comuns a todos os países africanos após a independência (sem dinheiro e com uma política orientada a satisfazer as necessidades da metrópole);
- d) às acções do Movimento de Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), apoiado pela República da África do Sul, que induziram o país a desenvolver uma economia de guerra;
- e) ao insipiente sector privado, que esteve à margem das nacionalizações.

A estas causas podem ser adicionadas outras que se prendem com a própria situação econômica de Moçambique como mercado e a situação político-econômica do próprio Brasil até o final da década de 1980.

A expectativa de Moçambique em relação ao Brasil aumentou a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que enviou um sinal positivo ao colocar o continente africano no centro das atenções da política externa brasileira. Assim, para além das três visitas efectuadas a Moçambique em novembro de 2003, outubro de 2008 e novembro de 2010, nas quais foram assinados diversos protocolos de cooperação, vários têm sido os projectos implementados que consubstanciam a preocupação com África e, no caso particular, com Moçambique.

Há anos, o volume de negócios entre o Brasil e alguns países africanos – especialmente Angola, Moçambique e África do Sul – vem crescendo tanto que esse mercado hoje é o quarto mais importante para os produtos brasileiros, principalmente industrializados. Máquinas, automóveis, eletrodomésticos e alimentos enlatados compõem 80% da pauta de exportações brasileiras para estes países (MAWAKDIYE, 2008).

A tabela e os dados a seguir apresentam o panorama evolutivo do comércio para com Moçambique:

**Tabela 2. Trocas Comerciais Moçambique-Brasil (2004- 2008)**

<b>Ano</b>	<b>Exp. USD (000)</b>	<b>Imp. USD (000)</b>	<b>Saldo Comercial</b>
2004	110	15107	-14997
2005	n.r	27876	-
2006	n.r	20484	-20484
2007	62	27082	27020
2008	n.r	35455	-35455

n.r. – Não há registros

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

- a) Produtos importados pelo Brasil: frango congelado, vestuário, produtos alimentares (bolachas, pastilhas elásticas, biscoitos, etc.) laticínios, livros, produtos de beleza e para restauração e decoração de edifícios;
- b) Produtos exportados para o Brasil: entre os poucos produtos exportados para o Brasil, incluem-se o algodão, a madeira, o pescado, artesanato e alumínio.

As trocas comerciais entre Moçambique e Brasil, no período 2004-2008, mostram um crescimento contínuo das importações provenientes do Brasil. As exportações moçambicanas para o Brasil têm sido relativamente fracas e inconstantes, havendo mesmo anos em que Moçambique aparentemente não chegou a realizar quaisquer exportações para o Brasil. Mesmo assim, durante cinco anos de intercâmbio comercial, ocorreu uma evolução paulatina, atingindo expressivo volume em 2008 devido aos esforços do governo e empresariado brasileiro e moçambicano.



**Tabela 3. Investimento Directo do Brasil em Moçambique (1990-2009)**

Nome do projeto por setor	Localização	Data de Autorização	Emprego	IDE (USD)	Nome do Investidor
<b>CONSTRUCAO</b>					
DURITY PLANT DE MOÇAMBIQUE	Cidade da Matola	22/03/2002	11	280.000	<i>Luis G. Lousada, António F. Lousada</i>
CAMARGO CORREA MOÇAMBIQUE	Cidade de Maputo	26/04/2007	255	3.000.000	<i>Construção e Comércio Camargo Corrêa, AS</i>
Subtotal			266	3.280.000	
<b>INDUSTRIA</b>					
METALUM MOÇAMBIQUE	Cidade de Maputo	14/06/1996	60	35.000	<i>Selman Amar Abul Hosn</i>
LUSO BRAS MOÇAMBIQUE	Cidade de Maputo	13/07/2002	20	58.533	<i>Nilso Aguiar</i>
KING TRADING	Cidade da Beira	28/06/2004	20	62.500	<i>Rafael Nabil Sabhi Yahfoufi</i>
Subtotal			100	156.033	
<b>TRANSPORTES &amp; COMUNICAÇÕES</b>					
RÁDIO & TELEVISÃO MIRAMAR	Cidade de Maputo	30/06/2005	84	200.000	<i>Carlos Alberto Silva de Oliveira</i>
Subtotal			84	200.000	
<b>TURISMO &amp; HOTELARIA</b>					
DIVERS ECO OPERATION	Memba/Nampula	31/03/2006	12	25.000	<i>Laura Teresa Prado Carneiro Hardman</i>
Subtotal			12	25.000	
<b>RECURSOS MINERAIS</b>					
CARVÃO DE MOATIZE	Tete – Moatize	19/06/2007		170.557.000	<i>CVRD International, SA</i>
Subtotal				170.557.000	
<b>SERVIÇOS</b>					
ENA MOÇAMBIQUE	Cidade de Maputo	2009	10	90.000	
TRANS MOZ	Cidade de Maputo	2009	116	1.500.000	
Subtotal			126	1.590.000	
		Total	588	175.808.033	

Fonte: Centro de Promoção de Investimento (CPI)

Não são apenas as indústrias que estão marcando presença econômica no mercado de consumo de Moçambique. Rico em minerais como carvão, areia pesada, gás, petróleo e mal servido de infraestruturas, as redes da cidade são ainda muito frágeis. Moçambique, como a maior parte da África subsaariana, em virtude disso, tem se tornado um paraíso para as construtoras brasileiras, como Andre Gutierrez, Camargo Corrêa e Odebrecht, que actuam na construção das infraestruturas. Na verdade, estas empresas estão presentes na África subsaariana desde o começo dos anos 1970, quando eram uma espécie de ponta-de-lança econômica da diplomacia terceiro-mundista do regime militar, abandonada depois pelos governos civis e que retornou no governo Lula. Nos últimos anos, essas empresas expandiram de maneira significativa suas operações no continente africano, pois:

Angola, por exemplo, já representa para a Odebrecht um faturamento anual de US\$900 milhões, advindos de setores como estradas, portos, diamantes, e mercado imobiliário. A empresa ergueu o primeiro shopping center do país, localizado na capital Luanda. Já a Camargo Corrêa vai construir a maior usina hidrelétrica do continente, para abastecer a República da África do Sul, e está igualmente bem instalada em Angola e Moçambique. A construtora prepara-se agora para operar na Namíbia, no Zimbábue, em Botsuana e deverá destinar US\$60 milhões nos próximos dois anos à consolidação dos vários mercados em que atua (MAWAKDIYE, 2008, p. 7).

A mineração e a exploração de petróleo são áreas com forte presença brasileira. Especializada em exploração petrolífera em águas profundas, a Petrobrás está a desenvolver projectos em vários países africanos como Angola, Moçambique, Nigéria e Tanzânia. Do lado da mineração, a Companhia Vale do Rio Doce participa de projectos em Moçambique, Angola, República da África do Sul e Gabão. Uma das maiores apostas de mineração brasileira é a gigantesca mina de carvão de Moatize, em Moçambique, assim como a construção de um terminal para a exportação do carvão no porto de Nacala, na Província de Nampula.

Embora as companhias brasileiras tenham sempre preferido investir nos mercados bem mais consolidados das Américas e da Europa, mudaram o seu foco para a África e mais recentemente na afluyente China. Não é difícil entender o porquê desse

repentino interesse pelo continente africano. Na visão de Mawakdiye, isso ocorre porque:

Está no cerne dessa ofensiva o desejo cada vez mais explícito de reverter uma histórica dificuldade do Brasil para vender no mercado internacional alguma coisa além de grão, minérios e artigos industriais semi-acabados ou de baixo conteúdo tecnológico, que ainda perfazem três quartos das exportações nacionais (MAWAKDIYE, 2008, p. 9).

Para além desta observação de Mawakdiye, pode-se entender também a vontade que reina no seio dos tomadores de decisão; qual seja a vontade do Brasil de, através do intercâmbio comercial crescente com a África, participar da geopolítica africana com as potências mundiais e marcar uma nova política externa ativa dentro do cenário mundial.

Assim como o Brasil vem percebendo a importância da região africana para a construção da sua estratégia no mundo globalizado, muitos empresários compreendem que está na África a oportunidade, tantas vezes negada, de finalmente desembarcar no mercado externo, sem enfrentar tantas barreiras tarifárias ou mesmo políticas e, assim, comercializarem os produtos de maior conteúdo tecnológico que fabricam, assim como serviços de engenharia civil e de mineração. Historicamente, esses empresários foram tolhidos, quase em toda a parte, pelos fortes e capitalizados concorrentes europeus e asiáticos e pelas políticas vinculadas aos países centrais.

“A África é, sem dúvida, um mercado bastante promissor”, atestou Nelson Delduque, diretor de mercado externo da poderosa Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). E continuou: “(...) não é, de longe, um mercado virgem. (...) a Alemanha exporta muita maquinaria para a África do Sul, por exemplo, e a China também começa a se fazer mais presente nesse segmento. Mas ali, pelo menos temos espaço para concorrer em igualdade de condições” (MAWAKDIYE 2008, p. 10). Já Ribeiro afirmou que “muitos países africanos estão forrados de petróleo e de minérios e o crescimento da procura internacional por esses produtos, que fez seus preços disparar, atraiu para o continente os investimentos externos” (RIBEIRO, 2007, p. 9).

Uma cúpula sino-africana realizada na China em 2006 reuniu nada menos que 54 chefes de Estado africanos. O país anfitrião demonstrou vontade de conceder linhas de crédito aos países africanos. Construtoras chinesas ergueram, no caso de Moçambique, infraestruturas desportivas (estádio com capacidade para 42 mil pessoas), edifícios, como o do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e salas de conferências. Joaquim Chissano, que possibilitou que Moçambique sediasse a conferência da União Africana em 2003, financiou e levou a cabo o projecto de canalização de água potável na segunda maior cidade do país, Beira.

Os dois mandatos de Lula reverteram, de certa forma, o mal disfarçado desinteresse do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) pela África. Fernando Henrique Cardoso sempre demonstrou preferência por inserir melhor o Brasil nos mercados do mundo desenvolvido e do Mercosul, aliás uma política comum dos presidentes brasileiros desde o fim do ciclo militar. Já sob a presidência de Lula não foi poupada energia para fazer da África um mercado de ponta para o país (VIZENTINI, 2005).

A política africana do governo Lula cumpriu um papel de fomento, através dos subsídios brasileiros fornecidos aos países africanos de língua portuguesa que pretendem dar condições de fluidez a este espaço como Cabo Verde, Angola, e Moçambique. Além disso, o Brasil abriu uma linha de crédito de US\$1 bilhão para o governo de Angola e perdoou quase toda a dívida de Moçambique contraída com o país: US\$315 milhões de um total de US\$330 milhões.

Há, também, um fator nada desprezível que vem jogando a favor dos brasileiros nas suas incursões no continente africano e, especialmente, em Angola e Moçambique – além de alguns pequenos países como Cabo Verde. Trata-se do fato de que nesses países fala-se o português, e a identificação étnica e cultural com o Brasil facilita bastante as coisas. As novelas e as músicas brasileiras fazem sucesso absoluto em Moçambique e demais países de expressão portuguesa em África. Não menos importante também, é o número de fiéis da Igreja Universal que cresce a cada dia como resultado do abandono das várias seitas que historicamente foram dominantes em Moçambique. Este é o caso de dissidentes da Igreja Católica, seitas puramente africanas, protestantes e ateus.

## **4.2 Acordos de cooperação bilaterais**

Sabendo-se da importância que têm as viagens presidenciais e visitas de Chefes de Estado estrangeiros para posterior abertura de negócios — e consciente também do que significam essas viagens para certas ambições políticas brasileiras, como a de conquistar um assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas — Lula visitou nada menos que 19 países de África, tendo estado em Moçambique três vezes durante os seus dois mandatos.

### *4.2.1 Cooperação Bilateral*

A cooperação bilateral centra-se fundamentalmente na prestação brasileira de assistência técnica especializada aos vários sectores, assim como na concessão de bolsas de estudo para a formação superior naquele país. Em 2002, foi assinado um Memorando de entendimento entre o então MADER (Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), com o objectivo de estabelecer a cooperação em ciência e tecnologia por meio da implementação de projectos conjuntos nas áreas de agricultura, pecuária e recursos naturais e para o fortalecimento institucional.

Em 2003, quando da visita a Moçambique do Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, foram assinados dois acordos complementares, nomeadamente:

- a) Acordo Complementar para a implementação do projecto de Apoio ao Desenvolvimento e Fortalecimento do sector de Pesquisa Agropecuária;
- b) Acordo Complementar para a Cooperação Técnica nas áreas sanitária e fitosanitária.

Em 2007, foi rubricado um Ajuste Complementar para a implementação do projecto “Fortalecimento das Acções de Alimentação e Nutrição”, estimado em US\$

200.010, com o objectivo de capacitar técnicos moçambicanos para o estabelecimento de um programa de melhoramento genético de fruteiras e hortaliças. Em setembro de 2009, em Maputo, foi assinado um Memorando de Entendimento *suis generis* relativo à cooperação triangular (Japão, Brasil e Moçambique) para o Desenvolvimento Agrícola das savanas tropicais em Moçambique.

Na mesma data, celebrou-se o Acordo sobre o Projecto de Suporte Técnico a Plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique, avaliado em US\$ 12.188.802, cujo objectivo é de fortalecer o Sistema Nacional de Investigação Agropecuária de Moçambique, visando tornar eficiente o planeamento, a coordenação, o controle, e a avaliação das ações de investigação e de disseminação de tecnologias através de ações de apoio a ser prestado pela EMBRAPA. Para esse efeito, iniciaram-se, em junho de 2009, trabalhos que determinaram a cronologia das seguintes ações:

- a) fortalecimento do IIAM (Instituto de Investigação Agrário de Moçambique);
- b) estabelecimento do sistema de sementes;
- c) estabelecimento de gestão territorial;
- d) estabelecimento do sistema de comunicação e de informação para a transferência de tecnologia;
- e) desenvolvimento e implementação de modelo de gestão, acompanhamento, monitoria e avaliação da investigação agropecuária.

Importante sublinhar que, na Aula Magna proferida pelo presidente Lula na Universidade Pedagógica, em Moçambique, quando da sua última visita ao país em novembro de 2010, este clarificou que, para sair do estágio de subdesenvolvimento, o país deve, em primeiro lugar, ser autosuficiente em matéria de produtos alimentares. Moçambique tem a sorte de ter grandes porções de terra arável, entretanto, pratica uma agricultura artesanal e sem uma política agrária que incentive os bancos a conceder créditos para o setor. Para muitos, a lei do uso e aproveitamento da terra em

Moçambique é ineficiente para atender à demanda de uma economia de mercado, pois, segundo a lei, a terra pertence ao Estado e não pode ser vendida, tanto que ela não poderá servir de bem de garantia para com o credor.

No que concerne ao Memorando de Entendimento relativo à Cooperação Triangular (Japão, Brasil e Moçambique) para o desenvolvimento agrícola das savanas tropicais em Moçambique, cujo objectivo é o de criar novos modelos de desenvolvimento agrícola sustentável na região, a área de implementação é o corredor de Nacala. O programa irá desenvolver as seguintes actividades:

- a) melhoria da capacidade de pesquisa em Moçambique através de um programa de cooperação técnica no desenvolvimento de técnicas de correção de solo e seleção de variedades de diferentes culturas introduzidas pelos Institutos de Pesquisa Agrícola de Moçambique;
- b) elaborar um plano diretor integrado de desenvolvimento agrícola da região do corredor de Nacala (Master Plan);
- c) criar novos modelos de desenvolvimento ao nível das comunidades rurais (Projecto Demonstrativo).

#### 4.2.2 *Saúde e Ciência e Tecnologia*

As epidemias causam maiores danos em países com um nível de desenvolvimento baixo. Sem uma indústria farmacêutica capaz de satisfazer a demanda interna para combater as diversas epidemias ou em certos casos erradicá-las, como é o caso da poliomielite, lepra e outras, Moçambique vem se beneficiando da ajuda da Organização Mundial de Saúde. Mas uma cooperação *sui generis* e de grande importância é a que vem sendo estabelecida entre o Brasil e Moçambique no combate e no monitoramento da AIDS. Pela primeira vez ocorre a transferência de tecnologia para a fabricação de antirretrovirais para um país pobre com índice elevado de soroprevalência. A fábrica já se encontra licenciada pelo MIC (Ministério da Indústria e

Comércio) e o MISAU (Ministério da Saúde) liberado para produzir soros, antirretrovirais e outros medicamentos.

A missão brasileira procedeu à entrega do caderno de encargos para as obras de adaptação, fornecimento de módulos e equipamentos de refrigeração. Tendo sido confirmada a disponibilidade financeira para obras de adequação do espaço para a produção de antirretrovirais (cerca de 3 milhões de dólares), o IGEPE procedeu ao lançamento do concurso para seleccionar a empresa que deverá realizar estas obras, incluindo o fornecimento dos equipamentos necessários. Por recomendação da contraparte brasileira, já foi contratado o director técnico para a fabricação, Roberto Camilo, proposto pela equipe da Farmanguinhos.

A colaboração entre o INS (Instituto Nacional de Saúde) e a FIOCRUZ, nos últimos três anos, tem sido centrada à volta de dois grandes temas:

- a) a elaboração do plano estratégico do Instituto Nacional de Saúde;
- b) o estabelecimento de um curso de mestrado em Ciências da Saúde em Moçambique.

Neste âmbito, profissionais da FIOCRUZ realizaram, entre 2006 e 2010, seis missões de trabalho em Moçambique. Adicionalmente, técnicos do INS realizaram, no mesmo período, quatro missões de trabalho na FIOCRUZ. Como consequência, já foi formalizada a aprovação do plano pelo ministro da saúde, incluindo a aprovação de um novo organograma institucional. O Plano Estratégico, elaborado pelo INS com a cooperação directa da FIOCRUZ, foi utilizado pelo MISAU como instrumento de coordenação e negociação da cooperação internacional.

Além disso, o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) de Moçambique recebeu de 1 a 3 de dezembro de 2008, uma missão enviada pelo comitê gestor do Pró-África para preparar as condições da instalação do microscópio eletrônico de transmissão. Como corolário desta missão, foram dadas recomendações sobre os passos a seguir para a instalação do equipamento. Igualmente, ficou prevista a ida ao Brasil de dois técnicos para capacitação com vistas ao manuseio sustentável do equipamento. As



obras de reabilitação e adequação da infraestrutura na qual será instalado o microscópio estão avaliadas em US\$ 75.000.

Quanto às bolsas de estudo em pós-graduação, em abril de 2009, no âmbito da visita a Moçambique do Professor José Monserrat Filho, Assessor de Cooperação Internacional do Ministério de Ciência e Tecnologia do Brasil, as partes tomaram em consideração a ideia de se converter algumas das cinquenta bolsas oferecidas anualmente em passagens aéreas, na medida em que os estudantes selecionados não conseguiam seguir para o Brasil por falta de recursos financeiros para custear a compra de bilhete. Entretanto, durante o seminário de avaliação da cooperação bilateral, foi discutida a possibilidade de envolvimento do sector privado/empresarial no financiamento das passagens aéreas.

Na ocasião, tornou-se público que a Companhia Vale do Rio Doce iria financiar a aquisição de cinquenta passagens aéreas, fazendo com que o número das bolsas se mantivesse em cinquenta por ano. Desde o início deste programa, em 2007, foram enviados ao Brasil 126 estudantes (12 em 2007; 38 em 2009 e 46 em 2010). Ainda no âmbito da cooperação na área de ciência e tecnologia, salienta-se o interesse de Moçambique em se beneficiar das oportunidades oferecidas pelo satélite sino-brasileiro, disponibilizadas através do CIBERS. O acesso a este satélite permite a Moçambique promover uma cultura de utilização de imagens. Outro aspecto positivo é que este processo esta sendo conduzido para o estabelecimento de uma agência espacial em Moçambique.

#### 4.2.3 *Educação*

No âmbito da cooperação na área de educação, foram já capacitados 15 gestores do Ensino a Distância. Contudo, as possibilidades de assistência na área de educação não se esgotam com a formação destes gestores. A cooperação prevê, além da capacitação dos gestores da educação Aberta e a Distancia:

- a) a instalação de um sistema informático no Instituto de Educação Aberta a Distância (IEDA) e nos Núcleos de Formação de Professores em Exercício (NUFORPES);
- b) a troca de informações sobre regulamentação de Educação a Distância;
- c) compartilhar informações e material didático em áreas prioritárias para a cooperação técnica;
- d) cooperar em outras áreas que as partes consideram pertinentes.

Em 2009, criou-se um polo de Ensino a Distância na Universidade Pedagógica em parceria com quatro universidades do Brasil com experiência consolidada na área de Educação a Distância (Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal de Goiás). As quatro universidades fazem parte de um consórcio de 81 universidades, membros da Universidade Aberta do Brasil (UAB), com as quais se pretende fazer intercâmbio com a Universidade Pedagógica de Moçambique.

Numa primeira fase, introduziram-se cursos de Pedagogia, Biologia e Matemática e, à medida que a parceria for se consolidando, outros cursos serão acordados e introduzidos. Os cursos tiveram início no segundo semestre do ano de 2009, tendo a Aula Magna sido proferida pelo presidente Lula em novembro, quando da sua última visita a Moçambique como presidente.

#### 4.2.4 *Recursos minerais*

As reservas de carvão em Moçambique, estimadas na ordem de bilhões de toneladas, assumem-se como um maná para os grandes investidores mundiais. Já se perfilam na corrida a este combustível fóssil, interesses provenientes de países como o Brasil, a Austrália, a Índia e a Rússia e em termos de Investimento Directo Estrangeiro pontuam empresas como a Vale do Rio Doce, a Riversdale e as Minas Rivubue (TIVANE, 2010, p. 28).

No domínio dos recursos minerais, estão a ser desenvolvidas as seguintes actividades:

- a) envolvimento da Petrobrás na pesquisa de hidrocarbonetos no Bloco de Zambeze *offshore* em parceria com Petronas, Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH) e PetroSA;
- b) estabelecimento de acordo entre o Instituto Nacional de Petróleo e a Fundação Gorceix, para formação e treinamento de técnicos nacionais na área de Geologia e Geofísica de petróleo. No âmbito desse acordo, dez técnicos do INP, ENH e MIREM, participam de uma formação no Brasil durante um período de dez meses;
- c) contactos que a Companhia Vale do Rio Doce mantêm com uma das concessionárias da Bacia do Rovuma com vistas à aquisição de parte do interesse participativo;
- d) discussão com a Agência Nacional de Petróleo do Brasil para cooperação na área de petróleo.

Em novembro de 2004, foram assinados acordos de princípios e pesquisa entre o então Ministério dos Recursos Minerais e Energia e a Companhia Vale do Rio Doce como resultado de adjudicação das minas de carvão de Moatize ganha pela Vale do Rio Doce Moçambique. O projecto, com investimento estimado em US\$ 1,26 bilhões prevê a produção de 8,6 milhões de toneladas de carvão de coque e 2,1 milhões de toneladas de carvão queima por ano e a implementação de uma central térmica de 1.500MW. O projecto irá criar 4.500 postos de trabalho na fase de desenvolvimento e 856 na fase de operações. A Vale do Rio Doce está igualmente a realizar trabalhos de prospecção e pesquisa de carvão nas bacias carboníferas de Mucanha-Vuzi, na província de Tete, e de Metangula, na província do Niassa; de metais básicos na província de Cabo Delegado e Tete; e, do depósito de fosfato de Evate, no distrito de Monapo, província de Nampula.

No âmbito da responsabilidade social, a Vale do Rio Doce investiu cerca de US\$ 7 milhões, podendo ser destacadas as seguintes realizações:

- a) reabilitação do Hospital Provincial de Tete, que inclui a reabilitação de uma enfermaria de pediatria e construção de uma nova enfermaria;
- b) reabilitação do Centro de Saúde de Moatize e aquisição de 4 ambulâncias e 40 rádios de comunicação;
- c) construção do orfanato Acoma e reabilitação o orfanato Mundo dos Mais Pequenos;
- d) reabilitação e guarnecimento do Instituto Médio de Geologia e Minas de Moatize (IMGM);
- e) construção de uma nova vila para reassentamento de cerca de 750 famílias abrangidas pela área da concessão em Cateme (a obra já foi iniciada) e;
- f) previsão de um investimento de US\$ 170 milhões para novos projectos sociais na fase de desenvolvimento do projeto.

No concernente à proposta de tópicos de negociações, propõe-se o apoio institucional ao sector geológico mineiro através de treinamento de técnicos do MIREM nas áreas de negociações de contratos, avaliação e monitoria de projectos e mercados, bem como a formação de inspectores de minas.

#### 4.2.5 *Energia*

A cooperação no domínio de energia registra um crescimento assinalável nos últimos anos com a participação de empresas brasileiras em projectos de investimento de grande escala, bem como no domínio dos biocombustíveis em Moçambique. Um dos exemplos é o projecto Hidroelectrico de Mphanda Nkua, o qual prevê a instalação de uma capacidade de produção de 1.500 MW de energia, assegurando o aumento da

disponibilidade de energia eléctrica para as necessidades presentes e futuras, incluindo a dinamização de empreendimentos de uso intensivo de energia. Os progressos registrados nas negociações em curso entre o governo e o consórcio formado pela Camargo Corrêa, Electricidade de Moçambique (EDM) e Energia Capital, relativo aos termos e condições de implementação do projecto, permitem ao investidor contactar as instituições financeiras e o potencial mercado consumidor de energia, além de negociar um quadro de benefícios fiscais e tributários.

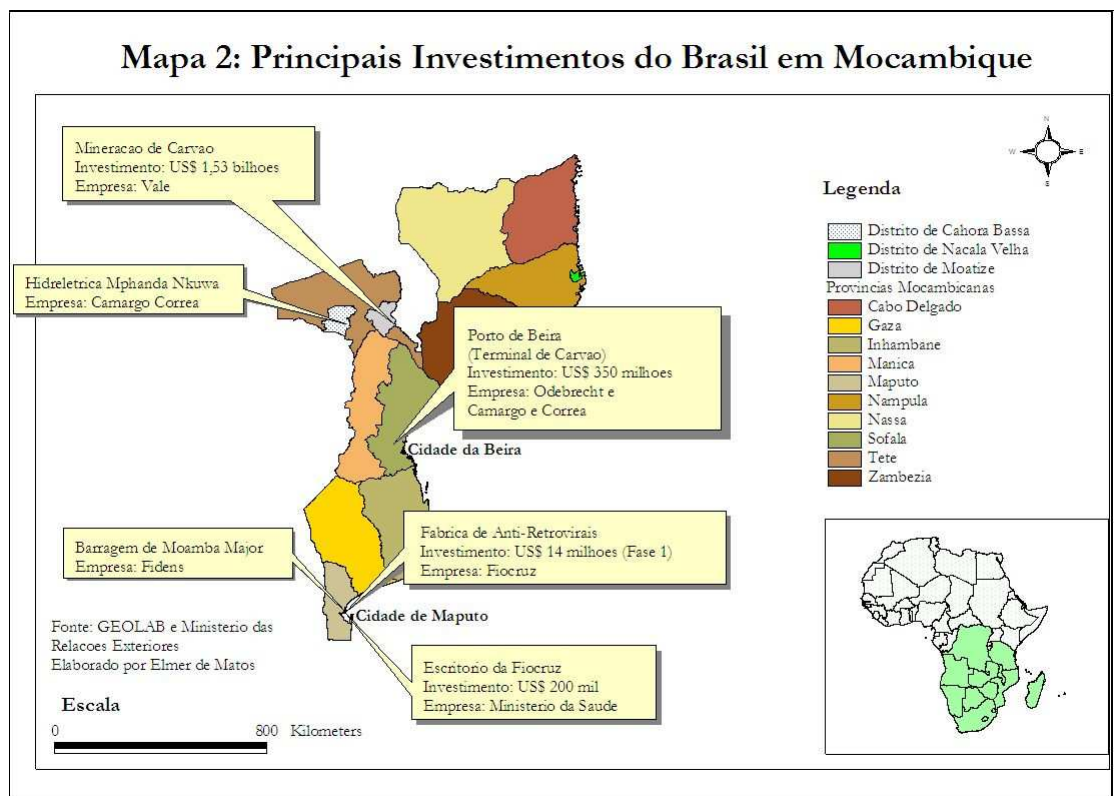
Entre outros empreendimentos de destaque, tem-se que a Companhia Vale do Rio Doce decidiu assumir também a liderança do projecto da Central de Termoeléctrica de Moatize, sendo que, das ações levadas no quadro de desenvolvimento deste projeto, importa referir o lançamento de concurso para fornecimento de equipamento e seleção do empreiteiro, assim como a negociação de compra e venda de energia entre a Electricidade de Moçambique e o consórcio.

Com estes avanços registrados na área de cooperação em energia, torna-se crucial assegurar as condições necessárias para a materialização da Linha de Transporte de Energia Eléctrica Tete-Maputo, pois sem electrificação do país não se pode falar em desenvolvimento. É neste sentido que Moçambique, através do Ministério de Indústria e Comércio, endereçou um pedido formal ao governo brasileiro para o financiamento da Linha de Transporte de Energia Eléctrica Tete-Maputo. É de referir que a operacionalização da linha é determinante na viabilização dos projectos de geração de energia em Moçambique, com destaque para o projeto Hidroeletrico de Mphanda Nkuwa e a Central Termoelectrica de Moatize, que contam com o envolvimento das empresas brasileiras Camargo e Corrêa e a Vale do Rio Doce, respectivamente.

Com a conclusão do estudo da opção de menor custo e sua posterior optimização para a definição do projecto a ser detalhadamente estudado (uma linha de corrente alternada de 400 KV e outra de corrente contínua 800 KV, ambas com a capacidade de evacuar 3100 MW, solução que poderá reduzir em cerca de 50% o custo inicialmente previsto), foi colocado em curso o processo de estabelecimento da estrutura comercial do projecto, que deverá contar com a participação da Electricidade de Moçambique, como accionista majoritário, da Eskom da África do Sul, como maior utilizador da linha, e dos investidores dos projectos de geração, como principais interessados no

escoamento de energia produzida. A expectativa é que esta experiência positiva e o aumento da disponibilidade de energia para as necessidades de Moçambique, levem os investidores brasileiros a se interessar em desenvolver projectos industriais de uso intensivo de electricidade.

Ainda no domínio da energia eléctrica, Moçambique renovou o pedido formulado em 2005 à ELETROBRÁS para a cooperação nas áreas de operação e manutenção de empreendimentos hidroeléctricos, nomeadamente a capacitação e transferência de conhecimento.



Visando apoiar Moçambique na área de produção de biocombustíveis, assinou-se um memorando que define o quadro jurídico que rege as relações de cooperação entre os dois países. Prevê-se a promoção conjunta de parcerias e desenvolvimento de intercâmbio técnico e formação técnico-profissional de moçambicanos, envolvendo entidades governamentais, sector privado e académico.

No tocante ao setor de mineração, a tabela abaixo ajuda a ilustrar a evolução dos investimentos nos últimos anos:

**Tabela 4. Tendências em termos de investimentos no setor dos recursos minerais**

<b>Ano</b>	<b>Investimento (USD)</b>	<b>Carvão (USD)</b>	<b>Porcentagem</b>
2008	208.075.060	174.078.637	84%
2009	516.100.840	478.409.245	93%

Fonte: Dados fornecidos pelo Ministério dos Recursos Minerais de Moçambique

Como se pode notar, o investimento no setor mineiro duplicou de 2008 para 2009 e nota-se que mais de 80% foi realizado na área de carvão. Importa também referir que, segundo o Ministério dos Recursos Minerais de Moçambique, foram emitidas 80 licenças no setor de carvão, das quais 3 são concessões mineiras e 77 são licenças de prospecção e pesquisa, o que já está a resultar em vários projectos, dos quais se destacam os seguintes:

- a) Projecto de Carvão de Moatize, com capacidade para produzir 26 milhões de toneladas por ano;
- b) Projecto de Carvão de Benga, com capacidade para produzir 20 milhões de toneladas por ano;
- c) Projecto de Carvão do Zambeze, ainda na sua fase de pesquisa, mas com reservas descobertas de 9 bilhões de toneladas;
- d) Projecto de Ncondezi, ainda na sua fase de pesquisa, mas tendo já revelado existirem 1,8 bilhões de toneladas;
- e) Projecto de Changara, no qual trabalhos de pesquisa revelam que já existe 1 bilhão de toneladas.

Sendo assim, no âmbito do mercado mundial de carvão, tomando em consideração as reservas de carvão existentes em Moçambique – que se estimam em bilhões de toneladas – aliadas ao investimento que estão a realizar no setor, Moçambique vai ser um país incontornável no mercado mundial carbonífero.

**Tabela 5. Benesses do carvão a vista**

<b>Projeto</b>	<b>Postos de trabalho esperados</b>	
	Diretos	Indiretos
Benga	3000	4500
Moatize	2000	4000
<b>Projeto</b>	<b>Contribuição para o PIB</b>	
Benga	10 bilhões de meticais	
Moatize	2,3 bilhões de meticais	
<b>Previsão da contribuição do setor mineiro para o PIB nos próximos anos</b>		
7 a 10%		

Fonte: Revista Capital, julho de 2010.

#### 4.2.6 *Segurança*

A cooperação entre Moçambique e Brasil no domínio da Segurança Pública desenvolve-se no seguinte contexto:

- a) cooperação técnica, educacional, científica e cultural;
- b) combate à produção, consumo e tráfico ilícitos de entorpecentes, substâncias psicotrópicas e sobre o combate às actividades de lavagem de activos e outras transacções financeiras fraudulentas.

Neste sentido, Moçambique e Brasil realizam anualmente reuniões de Comissões Mistas no âmbito do combate ao tráfico de drogas, tendo, até ao presente,



efectuado quatro sessões. Na IV Sessão da Comissão Mista Antidroga, realizada de 19 a 20 de maio de 2009, em Maputo, os seguintes pontos foram discutidos:

- a) políticas nacionais sobre drogas, em que se abordou a necessidade de coordenar, ao nível de distintos ministérios, os esforços de combate às drogas por se tratar de um problema multisetorial;
- b) interesse de Moçambique em relação à legislação brasileira relativa ao combate às drogas, particularmente no que se refere à diferenciação de consumidores e traficantes;
- c) interesse de Moçambique em manter duas vagas no curso de especialização ministrado *online* pela Universidade de São Paulo;
- d) reforço da oferta de vagas, pelo Brasil, na Academia Nacional da Polícia aos estudantes provenientes da CPLP;
- e) nas questões aduaneiras, as partes concordaram em intensificar a troca de informação entre serviços aduaneiros dos dois Estados, bem como em concluir o Memorando de Entendimento entre as administrações aduaneiras dos dois países;
- f) sobre o branqueamento de capitais, as partes concordaram em realizar investigações de branqueamento de capitais e do tráfico de drogas, dada a relação entre os dois setores; no entanto, com vistas à abordagem do assunto, ficou acordado que em próximas reuniões devem participar os gabinetes de informação financeira dos dois países.

Os resultados dos mecanismos das Comissões Mistas Antidrogas tem-se revelado positivos, pois ano após ano, o número de casos de tráfico de drogas no eixo São Paulo-Maputo tem reduzido. Como instrumentos complementares para uma maior eficácia na cooperação entre os dois países neste âmbito, foram concluídas, em novembro de 2006, negociações sobre o Acordo de Extradicação e sobre o Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas.

#### 4.2.7 *Defesa*

Depois de longos anos de cooperação na área de defesa com países socialistas, na década de 2000, Moçambique abre as portas para uma cooperação com o Brasil, em um momento em que todo o material bélico havia sido desmontado ou destruído, segundo as cláusulas do Acordo Geral de Paz assinado em Roma, entre o governo de Moçambique e a RENAMO. O desmantelamento de todo o arsenal bélico adquirido no Leste europeu foi uma das condições impostas pela comunidade internacional e pela RENAMO para o fim da guerra e o estabelecimento de uma democracia multipartidária. Hoje, Moçambique é um Estado com frota naval e Força Aérea obsoleta, sem a devida manutenção.

A assinatura do Acordo de Cooperação entre Brasil e Moçambique no domínio de defesa, no dia 26 de março de 2009, nos quadros da visita a Moçambique do Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, afigurou-se como um marco importante para o incremento das relações de cooperação técnico-militar entre ambos os países. Na sequência dessa visita, o Brasil disponibilizou-se a prestar apoio no âmbito de Missões de Paz, para além de apoio na formação de pilotos e mecânicos para a Força Aérea. Mediante aprovação do Congresso Brasileiro, o Brasil ofereceu uma aeronave militar P-27 para treino de pilotos moçambicanos. Além disso, existem acções pontuais de cooperação bilateral baseadas no Plano de Cooperação Técnico-Militar entre as duas partes, assinado em 28 de maio de 2002, o qual permitiu a formação de militares moçambicanos em vários domínios em estabelecimentos de ensino militar do Brasil.

#### 4.2.8 *Investimento directo*

Tem-se testemunhado um crescente intercâmbio entre os setores empresariais dos dois países, cabendo destacar o estabelecimento da Câmara de Comércio Moçambique-Brasil, e das Câmaras de Comércio Brasil-Moçambique em Minas Gerais e Rio de Janeiro, que têm estado na vanguarda dos esforços de promoção de negócios nos dois países junto doutras instituições públicas e privadas. Estes esforços combinados já culminaram com a materialização de grandes investimentos em

Moçambique, beneficiando da larga e reconhecida experiência empresarial e tecnológica brasileira. A exemplo disso, em fevereiro de 2010, uma missão do Grupo Odilon, oriunda do Estado de Goiás, deslocou-se a Moçambique para explorar oportunidades de investimento no setor de transportes.

O investimento directo do Brasil entre 1990 e 2007, alcançou os US\$ 174.218.033, distribuídos pelos setores de construção, rádio e televisão, indústria metalúrgica, turismo, transportes e comunicações. Sobre estas actividades setoriais, nota-se que se centram em acordos entre os dois Estados, contando com menor participação do setor privado. O desconhecimento, assim como a falta de incentivos por parte do empresariado brasileiro constitui um entrave para a cooperação com a maioria dos Estados africanos. As empresas brasileiras receiam investir em África devido à falta de vias de comunicação e de mão-de-obra qualificada, além do baixo nível de demanda do mercado.

Em contrapartida, aumenta a presença chinesa no continente, pois as suas companhias multinacionais possuem um suporte político forte e recebem apoio financeiro do Estado. Portanto, as empresas chinesas diferem do padrão comum das multinacionais de outros países, principalmente das economias de mercado mais tradicionais. Assim, a evolução da cooperação econômica entre Moçambique e Brasil depende, sem dúvida, dos líderes brasileiros, que também podem optar por incentivar a cooperação com a União Europeia, com os EUA ou com a Ásia, em detrimento do continente africano.

## 5 COOPERAÇÃO MULTILATERAL

### 5.1 Nações Unidas

Inspirando-se na Liga das Nações, os EUA, a URSS, o Reino Unido e a China decidiram criar a Organização das Nações Unidas. A ideia prevalecente entre os mentores na criação desta nova organização visava garantir a preeminência dos vencedores na conformação do mundo do pós-guerra. Para sua melhor eficiência, seria formado um comitê de controle da Organização, que se chamaria Conselho de Segurança e se incumbiria da manutenção da paz e da segurança internacionais.

Os fundadores, quando elaboraram a sua Carta, se preocuparam em não repetir os erros que levaram ao fracasso da Sociedade das Nações. Consideraram na devida conta, que “os fatos da realidade internacional são as rivalidades de poder, as contradições de interesse e as incompatibilidades ideológicas”. Preferiram, assim, incorrer em excesso de realismo a instituir uma organização internacional de viés marcadamente utópica, como fora a extinta Liga das Nações. Além do mais, o modelo, adotado para nortear o sistema decisório do Conselho de Segurança, com o poder de veto dos membros permanentes, evitou que a ONU viesse a perder, no que respeita à sua abrangência, o carácter verdadeiramente universal, isto é, que Estados de peso e importância real no sistema internacional pudessem ser expulsos, como aconteceu em 1939 com a URSS, excluída da Liga em razão de sua agressão à Finlândia.

Como escreve Carrillo Salcedo:

(...) não se pode ignorar que as Nações Unidas surgiram originariamente como uma coalizão para a guerra (declaração das Nações Unidas de 1 de janeiro de 1942); que a conferência de São Francisco se iniciou no mesmo dia em que os soviéticos entravam em Berlim; que a Organização das Nações Unidas sempre esteve dominada pelo clima de guerra, cujo esforço gravitava fundamentalmente sobre as grandes potências, e que, finalmente, a sua criação se deu em um tempo em que a desconfiança entre os ocidentais e soviéticos era manifesta (SALCEDO *apud* PERREIA, s/d, p. 11).

Nos debates de Yalta sobre a criação das Nações Unidas, já reinava a desconfiança mútua no seio da coligação, de tal modo que os EUA, o Reino Unido e a URSS, para garantirem os seus interesses, instituíram o veto para temas substantivos e importantes. Com o poder de veto, o Conselho de Segurança converteu-se, de certa forma, no núcleo político das Nações Unidas com o mandato para tornar obrigatórias suas decisões para todos os Estados-membros, dotado com a autorização para empregar a força, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

Já antes de subscrever as “Propostas de Dumbarton Oaks”, os Estados Unidos favoreciam a hipótese de incluir o Brasil entre os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em suas memórias, o Secretário de Estado Cordell Hull dizia-se “fortemente favorável à admissão brasileira”, acrescentando que o presidente Franklin D. Roosevelt compartilhava decididamente de seu propósito. Cordell Hull alinhava, entre as credenciais brasileiras, “a extensão territorial, a população e os recursos naturais, as perspectivas de um grande futuro, bem como o notável apoio concedido às Nações Unidas” (AMORIM, 1995, p. 11-12). Esta proposta foi rejeitada pelo Reino Unido e pela Rússia. Optou-se, assim, pela fórmula de cinco membros permanentes, mais seis não permanentes eleitos pela Assembleia Geral e não sucessivamente reelegíveis.

A composição do Conselho de Segurança variou desde 1945. A descolonização e a conseqüente entrada de países africanos e asiáticos na Organização propiciou a oportunidade para a emenda do artigo 23 da Carta das Nações Unidas, pois o número de países havia sido elevado de 51 em 1945, para 111 Estados-membros em 1963. Os recém-admitidos não se sentiam comprometidos com o acordo criativo da Organização, que arbitrara o número e a distribuição das vagas não permanentes do Conselho de Segurança. Até então, os cinco membros permanentes haviam decidido que os seis assentos não permanentes seriam divididos por dois países da América Latina, um da Europa Ocidental, um da Europa Oriental, um do Médio Oriente e um da Commonwealth. A segunda variação se operou em 1971 com a substituição de Taipei como único representante da República Popular da China. Finalmente, em dezembro de 1991, com a dissolução da URSS, a participação permanente foi assumida pela

Federação Russa, com o apoio de outros 11 membros da Comunidade dos Estados Independentes.

Ao aumento contínuo do número de Estados-membros da ONU, somou-se a notável evolução mundial na virada do século XX que traz de volta o assunto ao topo da agenda internacional. O fim da Guerra Fria afectou profundamente o sistema de poder internacional e atribuiu novas incumbências à Organização das Nações Unidas, em geral, e ao Conselho de Segurança. Por outro lado, está claro que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança continuam sendo potências importantes, com uma forte presença internacional. Mas é certo também que surgiram Estados com importantes recursos de poder que entram nas categorias de potências médias. São Estados líderes regionais que reclamam uma maior representação na ONU, dentre eles o Brasil.

Ora, o aumento do número de países que reivindicam *status* mais alto no Conselho (Alemanha, Japão, Brasil, Índia, África do Sul, Nigéria) tornou nítida a multiplicidade de interesses em jogo. Portanto, sem sombra de dúvidas, a Carta das Nações Unidas refletiu a realidade política, social, econômica e estratégica dos primeiros anos do pós-guerra. Hoje, este actual modelo de organização internacional expresso na Carta da ONU está ultrapassado, não sendo adequado para fundamentar um projecto multilateral viável à paz e à segurança para o mundo em acelerado processo de mudança.

Há, hoje, uma nova realidade política, estratégica e econômica no mundo. A política de segurança, que antes se centrava no equilíbrio do terror e na não proliferação nuclear, hoje tem seu eixo principal na luta contra o terrorismo internacional e o crime organizado em termos planetários, no combate às pandemias, no enfrentamento das possibilidades de proliferação de artefatos nucleares e de seus vetores, assim como na proliferação de outras armas de destruição em massa. Sendo assim, nos dias correntes, a pobreza é também questão de segurança, além dos problemas de desenvolvimento. A epidemia de AIDS, que incide sobre o continente africano com maior intensidade do que em outras partes do mundo, constitui mais uma ameaça global.

Para uma melhor definição dos contornos da reforma do Conselho, criou-se um grupo de trabalho em 1993, o qual constatou que é consensual a necessidade do

aumento do número de membros para dotar o órgão de maior legitimidade de poder, fazendo refletir nele o aumento de membros da ONU. Na mesma esteira de pensamento, poucos contestam a presença dos actuais membros permanentes, embora o direito a veto devesse, para um amplo número, sofrer limitações.

No processo de reforma, destaca-se a instituição, pelo então secretário-geral Kofi Anann, de duas comissões internacionais importantes: a do “Grupo Cardoso”, criada em 2003, sobre presidência do ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, com a missão de estudar e fazer recomendações sobre formas de melhorar a interação entre a sociedade civil e as Nações Unidas; e outra comissão, chefiada por Jeffrey Sachs e composta por especialistas, para tratar de questões relacionadas ao desenvolvimento. O relatório elaborado por este último grupo, intitulado *Projecto do Milênio da ONU: investir no desenvolvimento* propõe um conjunto de medidas concretas para reduzir a pobreza extrema no mundo e melhorar radicalmente as condições de vida de pelo menos um bilhão de pessoas nos países em desenvolvimento.

No que diz respeito à segurança, após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, desfez-se o sistema de forças que se montara provisoriamente ao final da Guerra Fria, como demonstra o ostensivo lançamento do unilateralismo político, que atribuiu prioridade absoluta ao combate ao terrorismo e adotou premissas e método de ação internacional, principalmente o emprego da força, muitas vezes desvinculados da Carta. Já é amplamente conhecido o seu impacto inicial, mas ainda não está clara a sua influência em médio e em longo prazo.

O fim da Guerra Fria criou oportunidades para avanços institucionais e os acontecimentos no Iraque, debatidos no Conselho, evidenciaram a urgência dessas mudanças. Embora as funções do Conselho refletissem, no essencial, os temores da comunidade internacional quanto à agressão de um Estado a outro, na atualidade, são muito mais frequentes as ameaças relativas a questões nitidamente internas que podem ter impacto regional, como ilustra o caso do Sudão.

Diante da perspectiva de que o processo de mudança da ordem internacional se acelera, existe hoje amplo consenso de que os métodos de trabalho, procedimentos, agenda e instituições das Nações Unidas precisam ser urgentemente atualizados. Nesse sentido, a reforma do Conselho de Segurança, a revitalização da Assembleia Geral e da

ECOSOC (*United Nations Economic and Social Council*) constituem condições básicas de eficiência das Nações Unidas como um todo. Só o fortalecimento destes fóruns permitirá que o multilateralismo contribua para que se criem novas e positivas realidades internacionais.

Um aspecto importante na reforma do Conselho de Segurança, depois do sistema bipolar vigente até ao final da Guerra fria, é que o multilateralismo parece se afirmar como mais do que uma mera expressão dos objectivos do principal polo de poder, embora persistam, ao mesmo tempo, sintomas de tensão entre esse polo e a Organização, ilustrados, em particular, pela persistência da atitude pouco cooperativa do Congresso norte-americano em relação ao problema dos atrasos financeiros.

Reformar as Nações Unidas, neste contexto, significa reconciliar uma variedade de impulsos – nem sempre compatíveis, mas amplamente disseminados entre os Estados-membros – por eficiência, transparência e democracia, sem alienar a principal potência ao futuro da Organização, tarefa nem sempre fácil à luz da tentação unilateralista de Washington. Mas o fim da Guerra Fria afetou o *modus operandi* das Nações Unidas, com o Conselho de Segurança emergindo como órgão central e incontestável mais poderoso da organização.

O aumento exponencial no número de reuniões do Conselho de Segurança, que atingiu o seu ápice nos anos 1993 e 1994, traduziu-se em ampliação de seu escopo de ação, resultando em uma intensificação do interesse pelas decisões do órgão. Para se ter uma ideia, basta mencionar que, em 1989, o Conselho de Segurança se reuniu 69 vezes em sessão formal para adotar 20 resoluções e 17 declarações presidenciais, ao passo em que, em 1993, o número de reuniões subiu para 171 e seriam adotadas 93 resoluções e declarações<sup>3</sup> (AMORIM, 1995).

Estes desenvolvimentos, ao invés de sinalizarem um retorno à ortodoxia do sistema de segurança colectiva da Carta, induziram o Conselho de Segurança a improvisar soluções e reformular a concepção dos fins e dos meios de sua ação, transformando-o, em suma, em um verdadeiro laboratório cujas experiências passam a ser observadas com o misto de fascínio e de frustração por aqueles que não

---

<sup>3</sup> O país que vetou a adesão da Mongólia à ONU foi Taiwan que, de 1949 a 1972, ocupou o assento como membro permanente do Conselho de Segurança correspondente à China.



participavam de suas deliberações. A questão da ampliação do órgão se impôs naturalmente na ordem da Organização.

Mas as transformações do panorama mundial exigem mais do que uma mudança quantitativa dos integrantes do Conselho. A composição da categoria de membros permanentes, inalterada desde o fim da Segunda Guerra Mundial, passaria, assim, a se situar no centro das atenções dos debates travados no grupo de trabalho criado pela 47ª Assembleia Geral, em 1993. Diante disso, o Brasil tem deixado claro seu interesse em assumir as responsabilidades inerentes à participação como membro permanente nos trabalhos de um Conselho de Segurança ampliado, como representante da América Latina e do Caribe.

O fim da ideologização do Conselho de Segurança permitiu o uso da força pela NATO na Iugoslávia e no Iraque. Do ponto de vista sistêmico, esta atitude foi sem dúvida uma demonstração das regras que podem agir num mundo unipolar. As dificuldades financeiras e a instabilidade vivida pela Rússia neste período permitiram uma ação desmedida por parte da potência vencedora da Guerra Fria. A estabilidade mantida através do veto não resistiu num mundo onde predomina uma única ideologia. Para países em desenvolvimento, com menor expressão na arena internacional, o modelo unipolar se torna inseguro para sua existência depois dos acontecimentos do Iraque e posterior consideração de países como Irã e a Coreia do Norte como Estados do eixo do mal.

A verdade é que o fim da Guerra Fria aporta mais do que nunca uma nova relevância para as Nações Unidas, em especial para o Conselho de Segurança. Conceitos como o de segurança colectiva começam a ser debatidos nesses foros multilaterais, ensaiando-se mesmo a sua aplicação efectiva em alguns teatros de conflito, como foi na Bósnia e no Iraque. Na prática, contudo, assiste-se à expansão daquilo que os realistas chamam de “anarquia estatal” da comunidade internacional, com a defesa individual dos interesses nacionais primando sobre a busca consensual de soluções colectivas e problemas comuns. Na verdade, os problemas confrontados por uma comunidade mundial constituída por quase duzentos Estados não são tão comuns quanto o discurso da mídia internacional deixaria supor: mais de dois terços dos países

membros da ONU se debatem ainda com agruras do subdesenvolvimento tradicional, sem maiores perspectivas para a sua superação.

A participação das Nações Unidas no processo de pacificação de Moçambique (ONUMOZ) foi sem dúvida modesta. Mas o papel fundamental do êxito da missão coube à população que, cansada das mortes, das mutilações e outras privações de guerra, estava disposta a aceitar qualquer coisa, de modo que o medo de voltar para guerra levou a população civil a tomar medidas de reconciliação mesmo antes do cessar-fogo ter entrado em vigor.

Terminada a missão das Nações Unidas, veio à tona a situação real do país. As Forças Armadas moçambicanas ficaram descontentes, instituições paramilitares com pessoal em excesso e a combinação volátil de soldados desmobilizados e desempregados com esconderijos de armas dispersos pelo país em um ambiente econômico que oferecia poucas oportunidades. Como consequência dessa situação, nos primeiros anos, houve um intenso tráfico de armas para países vizinhos, como a África do Sul.

Este contexto vem demonstrar o desajuste da ONU com a realidade actual no que concerne à manutenção de paz. Portanto, se a pretensão for alcançar uma Organização eficaz e com um Conselho de Segurança eficiente, tem de se reformular a sua Carta, de modo que seja mais abrangente e em conformidade com o número de seus membros, assim como promover uma maior interação com a sociedade civil. A reforma deverá refletir adequadamente as transformações ocorridas no cenário internacional, como a descolonização, o fim da Guerra Fria e a globalização.

Há alguns anos, o Brasil tenta conseguir apoio a fim de conquistar um assento como membro permanente das Nações Unidas. Para tal, aliou-se a outros Estados com as mesmas pretensões, tais como Alemanha, o Japão e a Índia. Esta atitude não foi apoiada pela Argentina. Entretanto, o Brasil conta conseguiu garantir vários “bons olhos” para a sua pretensão, o que lhe dá uma base de alianças importante. Entre os países que apoiam atualmente sua candidatura como membros permanentes estão dois de seus vizinhos: Peru e Equador. O Brasil também recebeu o apoio dos principais membros permanentes: Estados Unidos, Federação Russa, França e Reino Unido. Por fim, além de contar com o apoio do grupo dos quatro e de 80% de atuais membros

permanentes, o Brasil também recebe o apoio de países lusófonos, já que conta com o respaldo de Portugal, Angola e Moçambique (VALLE, 2005).

**Tabela 6. Emprego do “veto” no Conselho de Segurança por ano e país de 1946 a 2004**

<b>Período</b>	<b>China</b>	<b>França</b>	<b>Grã-Bretanha</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>URSS/Rússia</b>	<b>Total</b>
<b>Total</b>	4-5	18	32	80	122	257
2004	-	-	-	2	1	3
2003	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2001	-	-	-	2	-	2
2000	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
1998	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1986-1995	-	3	8	24	2	37
1976-1985	-	9	11	34	6	60
1966-1975	2	2	10	12	7	33
1956-1965	-	2	3	-	26	31
1946-1955	(1)*	2	-	-	80	83

Fonte: Global Policy Forum (Cadernos Adenauer, ano VI, 2005, n.1, p. 34)

## 5.2 Blocos econômicos regionais

Durante os últimos 20 anos do século XX, os estudos sobre relações internacionais têm sido dominados por dois programas de pesquisa concorrentes – o liberalismo e o realismo. Os precursores destas perspectivas têm discordado tanto entre si, quanto com aqueles que sustentam a outra posição. Contudo, cada uma dessas perspectivas amplas compartilha pressupostos básicos diferentes a respeito da natureza dos agentes, do carácter do sistema internacional e das perspectivas de cooperação.

Para o liberalismo, os agentes são muitos, a cooperação é provável, quando não preestabelecida, porque estes agentes perseguem metas absolutas, e não relativas; eles atuam em um mundo de motivos variados e não de soma zero. A ordem pode surgir do comportamento egoísta dos indivíduos, muito embora em condições de insuficiência do mercado, possa haver necessidade de instituições internacionais para facilitar a cooperação. Para o liberalismo, as mudanças na distribuição internacional de poder entre os países não constituem questão essencial. Se o fim da Guerra Fria significa o colapso do poder soviético e não o fim do comunismo, ele não tem muita importância para a economia mundial. Os modelos de integração econômica regional refletem mais considerações de interesse econômico do que poder político (KRASNER, 1992).

Em contraposição, o realismo percebe os Estados como agentes dominantes do sistema. A cooperação é problemática porque os Estados funcionam em um mundo que é, pelo menos em parte, de soma zero. A ordem tem que ser imposta, em geral, por um Estado dominante, muito embora, por vezes, por diversos Estados atuando em conjunto. Para o realismo, as mudanças na distribuição internacional de poder são as variáveis mais importantes na determinação do modelo de relações internacionais.

O liberalismo e o realismo entendem de maneira diferente a integração econômica regional ou, de uma perspectiva mais política, a formação de blocos econômicos regionais. Para o liberalismo, esses blocos econômicos refletem o interesse particular do Estado e de outros agentes econômicos. As mudanças radicais ocorridas no correr dos últimos tempos nas comunicações e no transporte ampliaram as

oportunidades de mercado. A análise liberal indica também ser mais provável que os blocos comerciais sejam mais criadores de comércio do que obstáculos ao mesmo.

Para o realismo, os blocos econômicos e a integração econômica refletem o poder e o interesse político. Mudanças na tecnologia não levarão automaticamente a níveis elevados de integração econômica. Os grandes países estão preocupados com a sua posição relativa no sistema internacional e não apenas com o nível absoluto de prosperidade. A segurança econômica poderia ser ameaçada por um ambiente externo que seja inerentemente instável, ou por um agente externo que possa implementar políticas explícitas, que venham a solapar o bem estar de um país alvo. A formação de blocos regionais de comércio poderia, a partir de uma perspectiva realista, ser encarada como um esforço para aumentar a segurança econômica por meio da criação de um ambiente local ou regional que seja mais estável e previsível. Desta forma, os blocos regionais de comércio poderiam defender um país contra mudanças imprevisíveis exteriores ao bloco e aumentar a capacidade de um país para resistir a pressões explícitas de não membros.

Assim, para o realismo, os blocos econômicos não são apenas um produto da mudança de condições econômicas. Refletem, também, as potencialidades relativas de poder dos agentes e seus desejos de criar um ambiente mais estável e previsível. Quando ocorre a integração econômica regional, formam-se blocos econômicos regionais; isso, de uma perspectiva realista, não levará automaticamente a níveis mais elevados de interdependência econômica global; os blocos regionais não são necessariamente um degrau para uma cooperação mais geral. Ao contrário, sob certas circunstâncias, eles se fecharão, porque seus membros temem que uma integração mais ampla possa enfraquecer sua posição relativa, ou expô-los à ameaça de um agente externo mais poderoso e potencialmente hostil, ou, ainda, envolvê-los em um ambiente mais amplo, inerentemente instável.

Contudo, a capacidade dos países de formar blocos desse tipo será em função da distribuição de poder e interesses econômicos entre os membros potenciais. Os blocos regionais de comércio serão mais significativos em áreas em que haja diversos países de poder relativamente equivalente e onde os níveis de desenvolvimento econômico sejam elevados e relativamente uniformes. Dentro dessas condições, os países estarão

dispostos a integrar um grupo regional, porque podem contrabalançar-se reciprocamente e porque o desenvolvimento econômico, que significa mercados extremamente desenvolvidos, facilita a disposição interna de fatores da produção e, com isso, minimiza as oportunidades de agentes externos influenciarem politicamente. Por outro lado, a integração regional é mais difícil onde o poder se distribui assimetricamente, pois os países menores temem ser dominados pelos membros mais fortes do bloco, e onde os mercados internos deixam de promover a mobilidade dos fatores.

Na Europa a integração regional foi mais longe e tem mais probabilidade de progredir. A integração regional é muito menos provável no Extremo Oriente: o poder está distribuído assimetricamente entre o Japão e seus vizinhos menores; os níveis de desenvolvimento não são equivalentes; os países menores possuem opções de comércio além do Japão, especialmente com os Estados Unidos. A integração regional pode progredir na América do Norte porque o Canadá e o México não têm outras opções que não os Estados Unidos, mas a distribuição assimétrica de poder e os níveis desiguais de desenvolvimento são empecilhos a relações mais íntimas.

As políticas seguidas pelos Estados Unidos no período desde a Segunda Guerra Mundial, entre as quais as atitudes norte-americanas relativas à integração regional, têm refletido as mudanças das potencialidades de poder no sistema internacional. Quando os líderes norte-americanos concluíram que a aliança do tempo da guerra estava extinta, seu objectivo básico passou a ser o enfraquecimento do bloco soviético. Eles queriam que a aliança ocidental como um todo fosse mais forte. Não se preocupavam com a posição relativa ao país no interior da aliança. De modo algum encaravam o crescimento europeu e japonês como ameaça ao país. Ao contrário, viam a prosperidade dos seus aliados como fator essencial do combate à ameaça comunista.

Portanto, devido à predominância de sua posição, os Estados Unidos puderam perseguir metas mais muito ambiciosas de segurança. Seu objectivo principal era deter e, finalmente, anular o comunismo. O regime soviético não era visto apenas como uma ameaça à segurança da Europa Ocidental, mas também como uma ameaça ideológica ao cerne das crenças norte-americanas de que o melhor sistema econômico é o capitalismo, comprometido com a democracia, e que o comunismo, em sua manifestação stalinista do pós-guerra, representava a antítese tanto da democracia quanto do capitalismo.

No âmbito econômico, a política exterior norte-americana foi apenas um aspecto de um programa amplo. O objectivo básico da política exterior econômica norte-americana nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial foi de erguer as economias de seus aliados da Europa Ocidental. Tal atitude provinha de lições históricas da década 1930, período em que, em Estados frágeis economicamente, ocorreu uma série de manifestações que conduziram a uma instabilidade política e conseqüente surgimento de regimes autoritários, como foi o caso da Alemanha, da Itália, da Espanha, de Portugal e outros. Assim, pode-se afirmar que a detenção do alastramento do comunismo passava, sem sombra de dúvidas, pela existência de uma Europa Ocidental economicamente forte.

O Plano Marshall, portanto, enquadra-se numa série de actividades para deter o comunismo, pois proporcionou capital para estimular os investimentos produtivos na Europa e contribuiu para a cooperação europeia. Neste processo de injeção de capital, a União Soviética e os demais Estados socialistas europeus, embora tenham sofrido pela guerra, não foram contemplados.

Os Estados Unidos apoiaram a criação da Comunidade Econômica Europeia e adotaram políticas que visavam à crescente integração econômica regional da Europa. Os líderes norte-americanos sentiam-se realizados por acreditar que isso fortaleceria a economia da Europa Ocidental, assim como aumentaria o poder agregado da aliança ocidental diante do bloco soviético. Os líderes norte-americanos tinham a esperança de que qualquer integração europeia seria apenas um degrau para uma economia internacional mais integrada e aberta, a qual reflecteria os valores políticos e econômicos dos EUA, promoveria a prosperidade econômica e a estabilidade política dos países do Ocidente e fortaleceria o polo norte-americano contra o bloco soviético. Segundo Krasner:

A União Soviética e a Europa Oriental nunca foram incluídas no regime econômico internacional que os Estados Unidos ajudaram a criar para o mundo não-comunista. A opinião predominante nos EUA até finais da década 80 era de que o comércio internacional era uma rua de mão única que beneficiaria desproporcionalmente os soviéticos, que estes eram muito eficientes em adaptar a tecnologia ocidental para fins militares e que as relações econômicas podiam estar vinculadas a comportamento político (KRASNER, 1992, p. 66).

Durante a Guerra Fria, os blocos regionais de comércio não eram encarados com especial preocupação. Eram vistos como parte de um relacionamento multilateral entre diversos actores e não como uma simples ameaça. Neste período, apenas a Comunidade Europeia constituía o bloco regional mais funcional, embora tenha ficado em estado de estagnação ou letargia na década de 1970 e começo da década de 1980. Sua reanimação pode ser vista como fruto da ratificação do Ato Único Europeu. Diversas tentativas de integração regional em outras regiões do mundo redundaram num fracasso até finais da década 1980.

Com o fim da Guerra Fria, blocos regionais que de fato não faziam parte da ordem do dia mundial passaram a assumir uma nova relevância e consigo novas inquietações passaram a se apresentar perante os três centros capitalistas competitivos (Estados Unidos, União Europeia e Japão).

Uma das inquietações que se apresenta para os EUA é que, após o fim da Guerra Fria, para além de uma tendência generalizada de fortalecimento de blocos regionais económicos, a vertente económica regional é mais significativa que a política ou ideológica. Os Estados Unidos foram o grande defensor do multilateralismo. Seu apoio era ainda mais forte por ser motivado política e não economicamente. Hoje, no contexto político e económico, o desenvolvimento de blocos regionais de comércio parece mais perturbador do que seria se a abertura global estivesse progredindo em ritmo rápido. Num sistema internacional cada vez mais aberto, os blocos regionais de comércio podem ser vistos como degrau para um sistema mundial mais liberal. Num ambiente internacional em que o movimento geral em direção à abertura emperrou, é mais provável que os blocos regionais do comércio se fechem, empenhado-se em minimizar os riscos advindos de um ambiente externo cada vez mais incerto.



### Quadro 1. Processo de Formação da Comunidade Econômica Européia

Ano	Contexto histórico	Motivação	Incentivo da integração
1957	Pós-Segunda Guerra Mundial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Política</li><li>• Segurança</li><li>• Guerra Fria</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• “o repensar da União Europeia” (anos 1990)</li><li>• Queda do Muro de Berlim</li><li>• Reunificação da Alemanha</li><li>• Novo tipo de integração</li><li>• Reorganização territorial (“novos Estados”)</li><li>• Avanço em direção ao mercado comum</li><li>• Criação do Mercosul</li></ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

### Quadro 2. Processo de Formação do Mercosul

Ano	Contexto histórico	Motivação	Incentivo da integração
1991	Fim da Guerra Fria	<ul style="list-style-type: none"><li>• Política</li><li>• Econômica</li><li>• Globalização/regionalização</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reacção ao risco de isolamento internacional</li><li>• Tendência à formação de blocos regionais</li><li>• Diversificação das relações externas</li><li>• Ampliação do comércio e investimento</li></ul>

Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.3 Correlação de forças na estabilização das relações interafricanas

As relações internacionais possuem uma dinâmica peculiar nas últimas décadas, e que se manifesta mais intensamente a partir do fim da Guerra Fria. Ao mesmo tempo em que se processa um movimento de integração global, também se observa um

movimento de integração regional. O movimento regional é, antes de tudo, um movimento de fragmentação do seu correlato em âmbito global. Desta forma, as principais potências globais ou regionais estão aglutinando suas forças regionais em processos de integração como forma principal de inserção internacional (COSTA, 2008, p. 31).

Na verdade, a colonização teve uma importante influência nos esquemas de integração econômica na África, sendo exemplos dignos de menção as organizações que surgiram no pós-independência, como a Organização dos Estados da África Oriental (Tanganica, Quênia e Uganda) e Comunidade Econômica da África Ocidental (CEAO), a qual engloba apenas ex-colônias francesas da região ocidental.

O surgimento de correntes a favor da criação de nações africanas e a fragilidade das respectivas economias encorajaram a visão de que a integração econômica regional, nomeadamente a liberalização do comércio intraregional, poderia servir como meio para alcançar os objectivos de crescimento e desenvolvimento. Segundo Chichava (2007, p. 1), a integração regional pode servir de resposta aos constrangimentos criados pela ordem econômica internacional. Daí que seja imperioso que a África reestruture as suas economias regionais, estimule a industrialização e a modernização de forma que os respectivos países possam ter vantagens de economias de escala e possam beneficiar da produção feita no continente.

A África Austral está inserida neste processo e a formação e desenvolvimento da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral é o resultado de uma manifestação de vontade política *a priori* dos países da região para a dinâmica regional em 1980. Nesse sentido, a prática demonstra que os processos de integração regional tendem a trazer resultados palpáveis quando a sua institucionalização é deveras coesa, ao mesmo tempo em que a experiência institucional da integração, segundo o processo da União Europeia, regula o relacionamento da região com outros países.

O fim do apartheid no princípio da década de 1990 é também um período de transição para um regime democrático em Angola e em Moçambique, do relaxamento da monarquia na Suazilândia e de uma era marcada pela luta pelo poder e divisão equitativa das riquezas congoleas após a queda de Mobuto e pelo incontrolável fluxo de refugiados oriundos dos Grandes Lagos. Porém, é neste cenário turbulento e marcado

por mudanças positivas no que concerne ao fim do monopartidarismo de um lado, e negativas, no âmbito das guerras intraestatais, que a região vai ganhando força e forma não só no seu processo de transição de SADCC para a SADC, mas também na sua ampliação, admitindo novos membros como Maurício, Congo, Madagascar, Seichelles, perfazendo atualmente um total de quinze membros.

Historicamente, as bases da criação de uma cooperação regional em África nascem ainda no período colonial quando, em 1948, Inglaterra, Portugal, França e Bélgica acordaram a efetivação de conferências científicas periódicas e troca de especialistas entre as suas possessões em África, assim como com a União Africana e Rodésia do Sul. Ocorreram inúmeros encontros bilaterais entre ingleses e franceses de um lado e belgas e portugueses do outro, nos quais as partes se comprometiam a estabelecer contactos permanentes entre os ministros das colônias inglesas e francesas com o objectivo de trocar informações sobre o desenvolvimento e problemas económicos comuns.

Paralelamente a estes encontros, as autoridades coloniais nos próprios territórios africanos passaram a se encontrar e já em maio de 1947, em Dacar, foram realizadas duas conferências anglo-francesas sobre o melhoramento dos meios de comunicação entre as colônias inglesas e francesas na África Ocidental. Foram formados diversos comitês para a resolução do problema principal que perturbava o desenvolvimento das comunicações.

Em dezembro de 1947, os representantes de Portugal levaram a cabo conversações com Londres relativas a métodos de cooperação anglo-luso em África. Em agosto de 1947, ocorreram conversações entre Portugal e França em Lisboa e, em abril de 1948, entre Portugal e Bélgica em Bruxelas. Concomitantemente, construíram-se bases amplas de cooperação entre as potências coloniais directamente no continente africano. Foram realizadas conferências nas quais foram discutidas várias questões relacionadas com o desenvolvimento económico, agricultura e saúde nas colônias africanas. Em janeiro de 1950, Inglaterra, França, Portugal e Bélgica, com a participação da União Sul-Africana e Rodésia do Sul, concordaram em formar uma organização permanente, a Comissão para a Cooperação Técnica na África a Sul do Sahara. Em 1952, formou-se o secretariado da comissão e, em 18 de janeiro de 1954, foi

assinado o acordo que definia o seu estatuto jurídico e esfera de actuação. De acordo com o entendimento, apenas as decisões da comissão eram de carácter de recomendação para os membros participantes e suas actividades eram apenas extensivas às colónias africanas situadas a sul do Sahara.

Em janeiro de 1955, o Conselho Científico para a África, criado em 1950, foi incorporado na Comissão, com sede em Londres. A comissão ocupava-se com o estudo de diferentes problemas económicos, geográficos e demográficos das colónias africanas e questões de formação. A comissão tentou incorporar alguns Estados independentes, tendo feito parte a Libéria e Gana. Em janeiro de 1958, foi criado o Fundo de Ajuda Mútua pressuposto a dedicar-se à regularização de questões financeiras em caso de disponibilização de ajuda a países africanos a sul do Sahara. A actividade prática do fundo estava na realidade relacionada com o desenvolvimento agrário, pesca e saúde.

O surgimento, no princípio da década 1960, de um grande número de Estados africanos independentes colocou os dirigentes da Comissão sobre a Cooperação Técnica em África a Sul de Sahara perante a necessidade de se adaptar à nova realidade do continente e concordar na sua integração com os países independentes. Já em 1958, a sua sede fora transferida de Londres para Lagos. Na Conferência de Abidjan, em fevereiro de 1962, foi tomada a decisão de mudar radicalmente o seu carácter (nesta altura já faziam parte vinte dois Estados africanos independentes). Inglaterra, França e Bélgica passaram a membros associados. Além disso, representantes dos países africanos veementemente pronunciaram-se contra a cooperação com a República da África do Sul e com Portugal. Tomou-se a decisão de suprimir as palavras “Sul do Sahara” para permitir que os Estados do norte da África pudessem fazer parte. No entanto, mesmo com a participação ativa de muitos Estados africanos independentes, a comissão continuou sob o controle das potências ocidentais, pois estas é que mantinham o seu funcionamento através de injeções financeiras, assim como por meio de prestação de apoio técnico.

Depois da formação da Organização da Unidade Africana (OUA), levantou-se a questão da incorporação da Comissão no sistema geral das relações interafricanas na qualidade de Órgão de Cooperação Técnica, Científica e Cultural. Assim, na II Conferência dos Chefes de Estado e Governo da OUA, em Cairo, em 1964, concordou-

se que a Comissão fosse integrada ao Comitê da OUA sobre a Cooperação Técnica e Científica. A evolução da Comissão sobre Cooperação Técnica na África a Sul do Sahara demonstra alguma vitória dos países africanos que puderam transformar o carácter de uma comissão que reunia possessões coloniais pertencentes a países ocidentais em um órgão de relação econômica interafricana sob a égide da OUA.

Tendo em conta a especificidade do mapa político africano no período colonial, importa referir às relações econômicas e políticas entre as diferentes possessões coloniais de diferentes metrópoles. O desenvolvimento deste processo tornou-se algo resultante do próprio facto da existência das colônias. As novas relações se baseavam não nas tradicionais relações pré-existentes (antes da fase colonial) e muito menos nos restantes grupos étnicos espalhados por vários territórios, mas sim na base dos factores que começaram a atuar como resultado da formação do sistema colonial no continente africano.

Durante décadas de existência de colônias, entre elas aos poucos se criou uma relação econômica e cultural, assim como uma determinada divisão de trabalho. Entretanto, devido ao sistema colonial, estas relações eram fracas e desenvolveram-se mais na área do comércio, concretamente direcionadas para produtos agrícolas.

No período colonial, entre pessoas formadas, começa a se desenrolar uma tomada de consciência de um nacionalismo típico ligado ao território em relação a outras colônias. Aos poucos, surge um nacionalismo local dentro dos territórios, baseado não em questões étnicas, linguísticas ou culturais, mas na base da vontade de se libertar da opressão estrangeira. Este nacionalismo pelo direito é considerado o ponto de partida do futuro nacionalismo local ou nacionalismo estadual dos países africanos independentes.

Após a independência dos países africanos, a influência que pairou na estabilização das relações interafricanas, paralelamente com a tendência de uma união no princípio da década de 1960, concorre, até este momento, com a questão socioeconômica, dificultado pelos diferentes modelos escolhidos após as independências pelos jovens Estados. Além disso, neste período, verificou-se a multiplicação de situações de conflito em várias regiões do continente. O fator contribuinte para a proliferação de conflitos intraestatais ou entre diferentes países é o

nível de desenvolvimento econômico e político desigual entre os diferentes países, o que tende a tornar certos Estados como centros e outros como periféricos no continente. Na região Austral, foi um fato real, pois, depois da independência de Angola, Moçambique e Zimbábue, a África do Sul fortaleceu o seu papel de um país de centro, imprimindo uma ação de desestabilização na região através do seu poder político e econômico. Como resultado desta situação, os Estados da região fortaleceram o seu relacionamento através do estabelecimento de relações políticas e econômicas entre eles, tendo culminado com a criação de uma organização econômica, a SADCC.

#### **5.4 Processo de integração econômica na África Austral (SADC)**

Muitas pré-condições da formação do actual sistema, do carácter e da estrutura de relações entre os Estados africanos foram lançadas ainda no período colonial quando as potências imperialistas dividiram entre si o continente africano. Cada potência imperialista preocupava-se bastante em ganhar mais território, de modo que a ocupação não obedeceu às fronteiras africanas existentes. Como resultado desta ocupação, vários povos foram divididos em vários territórios e, em certos casos, povos que secularmente guerreavam entre si acabaram estando sob o domínio da mesma metrópole.

Com as independências, os Estados Africanos, devido à divisão arbitrária, deparam-se com dois problemas: de um lado, o relacionamento entre vários grupos étnicos dentro do mesmo país e, do outro, as relações entre antigas colônias compostas por um grupo étnico existente em diferentes países (causa de conflitos nos Grandes Lagos, região em que os grupos étnicos se encontram em Ruanda, Burundi, Congo e Uganda).

Sendo assim, as metrópoles, para se relacionarem com as suas colônias, criaram diversas formas de aproximação que se adaptaram à realidade vivida nos seus territórios, como relações entre colônias da mesma metrópole, o que pressupunha cooperação e planeamento em conjunto através dos seus governadores.

Na África Austral, dado o facto de existirem colônias que pertenciam a diferentes metrópoles, Portugal, França, Inglaterra e Bélgica acordaram em levar a cabo um programa de longo prazo para troca de informação e cooperação técnica nas suas colônias, ou seja, um outro tipo de relacionamento que se baseava no cruzamento de informações entre colônias de diferentes metrópoles.

O tipo de integração que hoje se desenrola no continente africano foi alvo de renhidos debates no final da década de 1950 e princípio da década de 1960 com o surgimento dos primeiros Estados africanos independentes. A base teórica dessa integração era predominantemente política, embora na prática, a motivação econômica não estivesse ausente devido às influências coloniais presentes na formação das classes políticas locais. E embora as contradições pareçam insuperáveis, inúmeras tentativas de formação de federações ocorreram entre Guiné e Gana; a segunda ficou confinada aos países de língua francesa que formaram a Federação do Mali.

A vontade de ver a todo o continente livre da dominação colonial e a cooperação entre os novos Estados contribuíram para o surgimento de vários grupos no princípio da década de 1960, como o de Casa Blanca, Brazaville, Monrovia e Afro-Malgaxe. Estes grupos fracassaram por diversos motivos, mas permitiram a criação de uma organização política, a Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963.

A proposta da criação de uma integração econômica feita pelos líderes políticos africanos logo após os primeiros anos de independência na prática passou a ser insustentável. Assim, devido às divergências entre os vários países, não foi possível chegar a um acordo sobre um mercado comum de magnitude continental. Nas décadas de 1960 e 1970, os países africanos, sem sucesso, tentaram levar a cabo alguma cooperação econômica entre eles, mas não foi de grande relevo, pois, em muitos casos, não foram criadas condições após o acordo de cooperação para a sua execução por falta de financiamento.

A cooperação econômica e política entre os países africanos também é distorcida por vários factores. Em primeiro lugar, é necessário ter em conta o baixo nível do desenvolvimento das forças produtivas e uma semelhança na estrutura econômica entre a maioria dos países. Como resultado da colonização, cada país exporta produtos agrícolas e matérias-primas extrativas (minérios) procurados noutros continentes e sem

consumidores em África. Ao mesmo tempo, os países africanos precisam de produtos manufacturados, mas não os podem encontrar dentro do próprio continente. Outro fator que constituiu um entrave à cooperação entre os países africanos é a fraca ou ausência total de redes de comunicação. Durante a colonização, as metrópoles preocuparam-se em construir vias de acesso para locais de extração e escoamento de matérias-primas, ou por razões estratégicas. Não é de admirar, portanto, que existam países africanos no interior do continente que não possuem uma rede ferroviária.

Entretanto, se os países africanos se dedicassem ao desenvolvimento económico através de uma integração económica, seria possível assinalar certos avanços dentro de 15 ou 20 anos. Mas cada país africano define os seus objectivos políticos e económicos em função do seu interesse, ao mesmo tempo em que prestam pouca atenção ao processo de coordenação económica da região. Eis porque praticamente todos se interessam em investir na mesma área (produtos tropicais) com o objectivo de exportar para a Europa.

O processo de integração entre os países africanos é, na prática, diferente daquele que ocorre nos países desenvolvidos (UE), no antigo bloco Socialista (CAME ou COMECOM) ou no Mercosul. O processo de integração africano é caracterizado por ser um meio de aprofundamento da divisão do trabalho entre os seus membros, como forma de aproximar os seus integrantes, e pela optimização das suas complementaridades económicas ou estruturas. Por isso, em certos casos, os acordos estabelecem objectivos específicos a atingir e, durante o processo, vão alargando as suas pretensões para outros objectivos tanto regional como extrarregionais.

O processo de integração em África desenrolou-se de forma descontinuada, tornando difícil a sua periodização. Para efeitos práticos de abordagem do tema, pode-se considerar a fase 1973-1975 como o primeiro período, caracterizado pela vontade de inserção na arena internacional dos novos Estados independentes, e, de 1975 até os nossos dias, como fase da estabilização do processo de integração no continente. No primeiro período, eram dominantes organizações económicas ressuscitadas dos escombros dos grupos das colónias francesas e britânicas e, no segundo período, operam novas organizações, pois algumas das antigas deixaram de existir e a sua composição é feita de membros que pertenceram a diferentes metrópoles.



O período que se estende do final da década de 1950 até finais da década de 1960 foi marcado por revoltas a favor da independência em todo o continente africano. Foi um período de descolonização e independência que se desenrolou com tanta rapidez, excepto em territórios sob a jurisdição portuguesa. Em consequência da resistência do colonizador, o processo para alcançar a independência nesses territórios assumiu uma estratégia totalmente diferente, de negociações políticas para a passagem à independência por vias pacíficas para um confronto militar directo em países como Angola, Moçambique, Rodésia, Namíbia e África do Sul.

Como forma de apoiar os movimentos de libertação nesses países, a Organização da Unidade Africana estabeleceu um Comitê de Libertação com sede na Tanzânia. No cumprimento do seu dever, o Comitê reuniu um grupo de países vizinhos que se tornaram conhecidos como Estados da Linha da Frente para apoiar os movimentos de libertação na África Austral. Com a independência de Angola, Moçambique e Zimbábue, que se juntaram aos países da Linha Frente, sentiu-se necessidade de tratar de assuntos económicos na região da África Austral. Foi assim que, em 1980, criou-se formalmente um mecanismo para a coordenação das actividades económicas na região, conhecido como Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Desta Conferência tornaram-se membros Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, e Zimbábue.

Do ponto de vista meramente político, a SADCC nasceu das experiências positivas de íntima cooperação entre governos e povos da África Austral em luta contra a resistência colonial e as políticas do apartheid na região. Fortes laços de solidariedade surgiram de um sentimento de propósito comum e ação conjunta contra o colonialismo e o racismo. Pelo ângulo económico, a coordenação entre as diferentes metrópoles e consequente criação de infraestruturas como vias de comunicação, portos e energia na região durante o período colonial eram, sem dúvida, um caminho andado para uma cooperação regional na base das vantagens comparativas dos territórios.

A SADCC desempenhou, no seu período de vigência, um papel forte e dinamizador do ponto de vista político, pois seus objectivos se circunscreviam a:

- a) reduzir a dependência do mundo exterior e, em particular, da África do Sul;

- b) promover autoconfiança colectiva entre Estados membros;
- c) promover e coordenar a cooperação econômica por meio de um projecto e de uma abordagem orientada por sector;
- d) promover uma ação conjunta para garantir a compreensão internacional e seu apoio prático para a estratégia da SADCC.

De modo a alcançar as prioridades nacionais por meio de uma ação regional, cada Estado membro assumiu a responsabilidade de coordenar um ou mais sectores. Isso envolvia a proposição de políticas, estratégias e prioridades para o sector e o processamento de projectos para a inclusão no programa sectorial, monitorando seu progresso e apresentando relatório ao Conselho Ministerial.

As responsabilidades sectoriais da SADCC eram as seguintes:

- a) Angola – comissão de energia;
- b) Botsuana – pesquisa agrícola, produção de animais e controle de doenças de animais;
- c) Lesoto – meio ambiente e administração da terra e água;
- d) Malawi – pesca, área florestal e vida selvagem;
- e) Moçambique – cultura, informação, comissão de transportes e comunicação;
- f) Suazilândia – desenvolvimento de recursos humanos;
- g) Tanzânia – indústria e comércio;
- h) Zâmbia – emprego, trabalho e mineração;

i) Zimbábue – produção agrícola, alimentação, recursos agrícolas e naturais.

Entretanto, o grau de sucesso quanto ao desempenho dos Estados-membros na administração das suas respectivas pastas diferiu de um setor para o outro. Em grande medida, isso foi determinado por uma variedade ou uma combinação de fatores. Entre eles, os principais foram:

- 1) o compromisso do país para com o sucesso da pasta que administrava;
- 2) os níveis de recursos nacionais (humanos, financeiros e materiais);
- 3) habilidade do país em mobilizar o auxílio de doadores internacionais e;
- 4) o grau de interesse do doador em certo país ou pasta.

É importante observar que enquanto a SADCC como um todo procurava reduzir a dependência da África do Sul e do mundo exterior, tal redução na realidade nunca ocorreu. Na verdade, a dependência aumentou, já que suas operações dependiam grandemente do auxílio de doadores. Nem um único país empenhou recursos suficientes para satisfazer as exigências para a efectiva implementação de sua pasta. Surpreendentemente mal se podia achar um projecto – em qualquer pasta que fosse – concebido, desenvolvido e implementado sem um doador por trás.

Mesmo com as dificuldades vividas pela SADCC, urge sublinhar que ela sem dúvida constituiu a pedra fundamental para a criação de uma organização de carácter integrativo na região da África Austral, pois ela promoveu a solidariedade tanto entre os governos quanto entre os povos da região em várias esferas da vida. Sendo assim, os países membros da SADCC, utilizando-se de uma abordagem ampliada no que diz respeito ao conceito geográfico, afinidade política e infraestruturas pré-existentes, apresentaram uma evolução histórica diferenciada quando comparada com as restantes subregiões do continente africano.

Muito embora não se encontre coesão entre países de diversos sistemas de colonização e características estruturais específicas (integração intraestatal e coesão étnica), os países dessa região se associaram inicialmente com o objectivo de formar

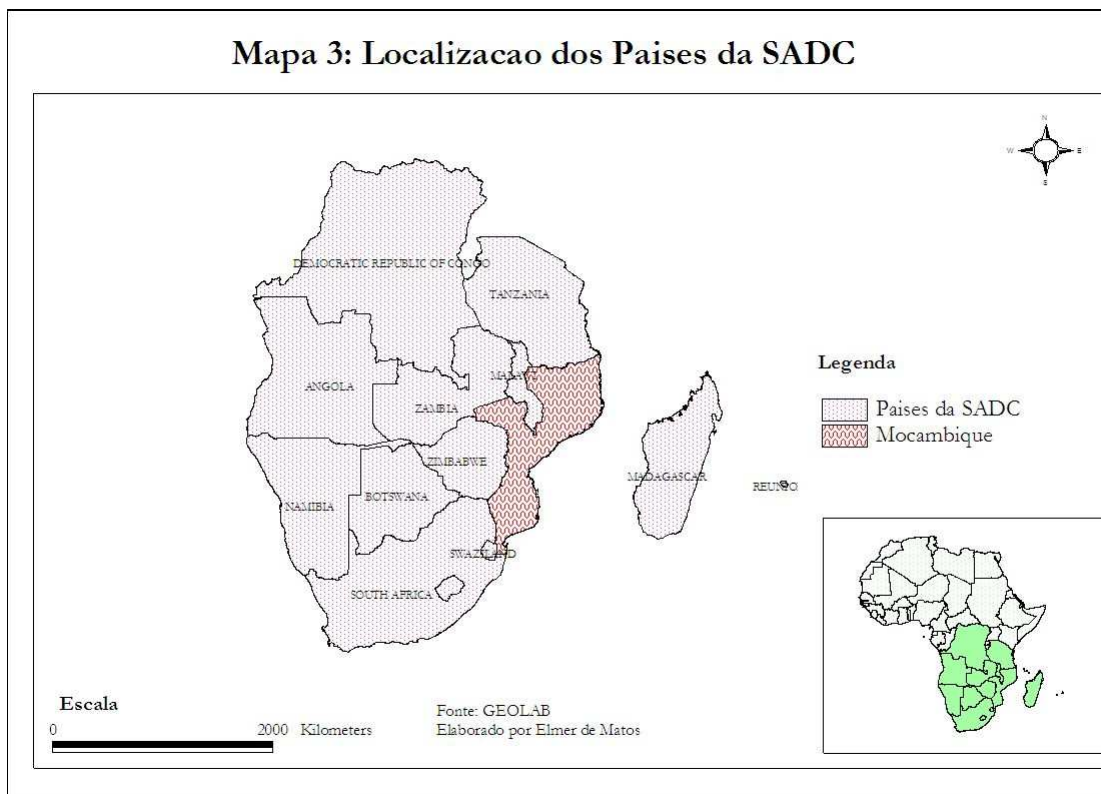
uma frente contra a economia sul-africana, mas que, com o fim do apartheid, acabou constituindo, em 1992, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

Os eventos internacionais ocorridos no final dos anos 1980 indicaram claramente a impossibilidade de África do Sul manter por muito mais tempo a segregação racial interna e a pressão sobre os países vizinhos. A queda do Muro de Berlim, o colapso do bloco soviético e a nova fase de globalização econômica mundial foram mudanças substanciais no subcontinente africano. O início da década 1990 presenciou a independência da Namíbia, a pacificação em Moçambique e principalmente as negociações entre o Congresso Nacional Africano e o Partido Nacional da minoria branca na África do Sul. Estes eventos influenciaram decisivamente a transformação da SADCC em SADC, redefinindo objectivos e ampliando o campo para a cooperação (FILHO, 2008, p. 284).

Os mecanismos institucionais da nova organização regional (SADC) são consideravelmente flexíveis e se aproximam do modelo do seu antecessor, a SADCC, pois permitem uma razoável articulação de políticas internas com vista a uma integração fecunda. Ao se referir à flexibilidade dos mecanismos institucionais da SADCC, Fernando Jorge Cardoso (1991) afirma que “essa atitude realista de equilíbrio entre realidades e interesses nacionais por um lado, e processos de coordenação e integração regionais por outro, será por ventura um dos principais elementos explicativos dos sucessos obtidos”.

Na verdade, os países da África Austral possuem realidades econômicas e sociais bastante diversas e heterogêneas. Além do mais, há uma nítida diferença entre a estrutura econômica sul-africana e a dos demais países. Uma das estratégias adotadas pelos países menos desenvolvidos para contornar tal temor foi a estruturação da SADC no esquema em que cada país se responsabiliza por determinada coordenação sectorial, como foi durante a vigência da SADCC.

**Mapa 3: Localizacao dos Países da SADC**



## 5.5 Relação Brasil-África do Sul

A inserção internacional do Brasil e da República da África do Sul apresenta vários elementos em comum. Naturalmente, existem objetivos e percepções diferenciadas em muitos aspectos, como não poderia deixar de ser, sobretudo quando se considera as peculiaridades e o desenvolvimento histórico de cada um dos países.

Do ponto de vista meramente econômico, os processos de integração regional ganham destaque, uma vez que compõem uma parte importante da estratégia de inserção econômica internacional desenhada pelas elites políticas dos dois países. No caso brasileiro, interessa a consolidação do Mercosul, haja visto que o bloco pode ter – e já tem tido – considerável impacto na economia do país.

Embora o processo de integração econômica no Cone Sul americano não esteja na essência da política brasileira para o continente africano, ou mesmo no âmbito das relações Brasil-África do Sul, uma análise da situação corrente do bloco, mesmo que

superficial, torna-se válida tendo em vista que parte da aproximação entre os dois países tem passado pela possibilidade do estabelecimento de um acordo entre o Mercosul e a África do Sul, pois, neste aspecto há uma conveniência entre os dois principais sócios do bloco: Argentina e Brasil. A ambos interessa atrair os sul-africanos para o incremento das trocas comerciais e o Mercosul é visto como um atrativo a mais para que Pretória volte suas atenções para a América do Sul.

Avançando formalmente para uma cooperação bilateral em 1999, a África do Sul tomou a iniciativa de propor negociações para o pacto comercial com o Brasil e/ou Mercosul, a qual foi recebida calorosamente pelas partes envolvidas. Em março de 2000, o ministro das Relações Exteriores do Brasil visitou a África do Sul representando todos os países do Mercosul. Foi proposto um acordo de comércio preferencial entre a União Aduaneira da África Austral (SACU) e o Mercosul e que este fosse assinado antes do fim de 2000. Subsequentemente, no longo prazo, esse acordo poderia evoluir para uma união aduaneira (MATTOS, 2005).

Desde que a crise econômica se instalou na Argentina, entre 1999 e 2000, as perspectivas para o avanço da integração foram reduzidas drasticamente. Mas não só a crise econômica argentina deve ser encarada como o fundamento do estado crítico do Mercosul. Interesses políticos divergentes também conduziram Brasil e Argentina a posturas diferenciadas no plano internacional. Nesse sentido, as aspirações de Buenos Aires de buscar o alinhamento a todo custo com os Estados Unidos, abrindo mão de um modelo de desenvolvimento mais autônomo, confrontou-se com a tese brasileira de que o caminho para a modernização e a inserção positiva no mundo globalizado passaria, antes de uma associação com os países ou blocos do mundo desenvolvido, pela integração regional sul-americana.

A discussão em torno do presente e do futuro do Mercosul apresenta validade para as relações entre o Brasil e a África do Sul porque, como afirmado, a estratégia de desenvolvimento que vem sendo desenvolvida pelo governo brasileiro para aumentar o intercâmbio com a África do Sul passa pelos atrativos do bloco de integração do Cone Sul. Ademais, o mercado e as oportunidades de negócios ampliadas resultariam num novo incentivo para Pretória. Até mesmo a discussão de assuntos notadamente de cunho político teria mais ressonância, uma vez que o número de atores envolvidos seria

automaticamente maior. A crise do Mercosul, no entanto, pode trazer efeitos contrários aos desejados, uma vez que expõe a fragilidade da integração e impõe um ritmo lento às negociações pelo próprio carácter duvidoso dos seus resultados. Este sentimento, inclusive, é o principal fator a deixar o Itamaraty numa posição de expectativa com relação ao processo de integração regional no âmbito da África Austral, o que faz com que a diplomacia brasileira busque, mesmo que discretamente, negociações diretas com a Pretória sem contar com a possibilidade de um acordo de livre comércio com a SADC como um todo (FILHO, 2008, p. 288).

A África do Sul, por sua vez, tem problemas de natureza diferente com relação à sua participação na SADC, interessando a ela a busca de vias alternativas para o desenvolvimento do seu comércio exterior. Com efeito, a situação da SADC é muito mais complicada do que a do Mercosul. É um bloco que possui problemas de natureza política muito mais complexos do que os que envolvem o Mercosul. Por outro lado, existe a questão da heterogeneidade do bloco, que congrega vários países com estruturas econômicas e políticas bastante diferenciadas, sendo que alguns vivem situações de guerra civil e instabilidade política grave, como é o caso de Madagascar, Zimbábue e República Democrática do Congo.

Na perspectiva econômica, interessa à África do Sul a integração econômica regional da África Austral porque os mercados dos países vizinhos são extremamente relevantes para a economia sul-africana. Os dados por si só demonstram o grande incremento das exportações sul-africanas para os países da região.

A abertura de oportunidades comerciais e de investimentos para as empresas sul-africanas, proporcionada pelo fim do apartheid, foi excepcional. Num curto espaço de tempo, os grandes conglomerados sul-africanos e algumas empresas multinacionais instaladas na África do Sul puderam lançar-se na conquista de mercados sem as amarras e a insegurança do período segregacionista. Assim, no campo comercial, verificou-se um arrojado crescimento na venda de produtos sul-africanos aos países vizinhos, causando graves problemas de desemprego e falência de empresas nacionais que não estavam aptas para competir com as empresas sul-africanas.

Mas não são somente os aspectos econômicos que movem a África do Sul para a integração regional. Do ponto de vista político, Pretória sente a necessidade de

participar ativamente nos problemas regionais porque é directamente afectada por eles. Uma crise nos países vizinhos significa, em última instância, o deslocamento de milhares de refugiados e desempregados, que identificam a economia sul-africana com a possibilidade de melhores condições de vida. O deslocamento populacional para a África do Sul só agrava um quadro já crítico de má distribuição de renda com elevados níveis de desemprego. Neste sentido, um dos objectivos primordiais da política externa sul-africana para o continente africano é evitar a todo o custo que nos países vizinhos possa ser deflagrada uma guerra civil, além de conjugar esforços para que esses países não fiquem mergulhados numa pobreza absoluta, pois a combinação desses dois fatores, em 2008, provocou um desgaste da tolerância na África do Sul que resultou em actos de xenofobia.

Neste sentido, a África do Sul abre duas frentes:

1) o relacionamento direto com os seus vizinhos é importante, tentando encontrar soluções pacíficas para querelas quase infindáveis dos insipientes sistemas democráticos dos países da região, acostumados a ditaduras e a percepções étnicas na condução dos assuntos internos, como é o caso do Zimbábue, onde a África do Sul tem empenhado-se, desde os tempos de Mbeki, na procura de uma solução por vias pacíficas sem recorrer a sanções econômicas defendidas pela União Europeia e EUA;

2) frente mais ampla, que tenta, através de ações no plano multilateral, amenizar o problema da deterioração dos termos de troca e do protecionismo revivido pelos países mais industrializados e principais mercados para os produtos sul-africanos.

Em sua abertura extracontinental, a verdadeira situação de caos econômico e social, que parece não ter fim no continente africano, salvo poucas exceções, é um dos factores que mais colaboram para que a África do Sul busque alternativas ao contexto africano. Desta forma, há movimentos de Pretória que buscam associações ou acordos comerciais com a União Europeia, com os Estados Unidos, com a Ásia-Pacífico, com países banhados pelo Oceano Índico (esta aproximação resultou na criação, em março de 1997, da Associação dos Países da Margem do Índico - *Indian Ocean Rim*) e com a América Latina (não sem propósito enumerada em último lugar) (FILHO, 2008, p. 291).



Nesse quadro, o Brasil seria a porta de entrada para uma eventual associação com o Mercosul, ou mesmo um parceiro para criação de uma associação do Atlântico Sul, que poderia ser elaborada nos moldes da celebrada com os países da margem do Índico, inclusive aproveitando-se da estrutura já em funcionamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico (ZPCAS).

No plano multilateral, existem amplas possibilidades de atuação coordenada, se considerada a notável convergência de interesses. Um desses campos está relacionado com o tema do comércio internacional. A argumentação junto à Organização Mundial de Comércio (OMC) contra a política de subsídios praticada pela União Europeia seria um deles. A reforma das regras de comércio internacional, incluindo-se a reestruturação da própria OMC é outro exemplo de como há espaço e necessidade de atuação coordenada para se atingir objectivos difíceis no âmbito da temática do comércio internacional. Na prática, os esforços de actuação conjunta entre a África do Sul e o Brasil, formando coalizões, se consubstanciam com a constituição de uma série de grupos como G-20 e o G-3, este último também reconhecido como IBSA (sigla em inglês de Índia, Brasil e África do Sul).

No âmbito das Nações Unidas, há outros pontos convergentes em que os dois países têm interesses semelhantes e perspectivas próximas sobre a ordem mundial e temas da agenda internacional, como desarmamento (ambos se comprometeram internacionalmente a não desenvolverem programas nucleares com fins militares), reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e reestruturação da própria organização, operações de paz (o Brasil já participou de missões de paz das Nações Unidas em Angola e Moçambique, ou seja, uma área de interesse direta para o governo sul-africano), cooperação para temática do meio ambiente (como preservação de recursos hídricos, manejo de flora e fauna, conservação de florestas, etc.), e combate ao crime organizado, um fenómeno internacional que se acirrou com o processo de globalização que vem afetando consideravelmente as economias de dois países, os quais não possuem estruturas adequadas para fazer frente a sofisticação das máfias globalizadas.

Ademais, há perspectivas no campo da coordenação bilateral, pois existem especializações complementares. Assim, é possível citar os seguintes exemplos: a África do Sul detém tecnologia de ponta no sector minerador, podendo contribuir

significativamente com o Brasil, seja através de programas oficiais de intercâmbio, como envio de técnicos brasileiros para cursos de especialização em universidades e centros de pesquisa sul-africanos, ou mesmo para o desenvolvimento de estágios em companhias mineradoras, como já ocorre (porém, em escala ainda diminuta), seja através da transferência de tecnologia e por investimentos directos no Brasil. Este caso pode ser exemplificado pelo conglomerado sul-africano de mineração Bllinton, que adquiriu uma participação acionária de 2,1% da Companhia Vale do Rio Doce pelo valor de US\$ 327 milhões, como anunciado em junho de 2000 (FILHO, 2008, p. 293).

O Brasil, por seu turno, tem valiosa contribuição a oferecer para África do Sul em termos de cooperação bilateral, especialmente no campo da saúde pública. A África do Sul é um dos países mais atingidos pela epidemia de AIDS no continente africano que, por sua vez, detém a triste marca de possuir cerca de 2/3 do total dos seres humanos infectados.

## 6 CONCLUSÃO

A análise de relações bilaterais, quando elaborada numa perspectiva histórica de longa duração, proporciona uma visão ampla da aproximação e afastamento de dois países e ajuda a entender o “outro”, sobretudo se considerados os parâmetros de diferenciação e semelhanças. No caso de Moçambique e Brasil uma das primeiras constatações a que se chegou neste trabalho é a de que as relações entre ambos os países se desenvolvem desde longa data, remontando a era pós-descobrimentos à época do tráfico de escravos. Entretanto, embora essas relações comerciais tenham sido estabelecidas há bastante tempo, não houve um contínuo aprofundamento após a abolição da escravatura.

Embora com um passado histórico comum e significativa identidade cultural, no período que se seguiu à independência de Moçambique, de 1975 até 1981, as relações com o Brasil cingiram-se apenas à abertura da embaixada em Maputo. Para Moçambique a indiferença para com o Brasil até 1981, quando da visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joaquim Chissano, deveu-se ao facto de o Brasil, durante a luta de libertação das antigas colónias portuguesas, considerar o desenrolar dos acontecimentos nas colónias como um assunto interno meramente português. Do lado brasileiro, a ausência de um mercado consumidor moçambicano e a franca recuperação da crise da década 1970, dificultaram uma maior aproximação em termos comerciais com Moçambique. Para além destes entraves é necessário sublinhar que as relações entre Moçambique e Brasil, desde meados da década 1975, obedeceram também a um modelo meramente comum vigente entre dois Estados periféricos durante a Guerra Fria que pautavam por modelos diferentes de desenvolvimento, sobretudo porque Moçambique não possuía petróleo.

Assim, com a complexidade crescente das relações internacionais, a inserção de ambos se deu de maneira diversa. Para Moçambique, depois da independência, a combinação de fatores internos e externos em parte inviabilizou o modelo de desenvolvimento socialista defendido durante a luta de libertação. A partir de 1982, a produção global do país, que havia se recuperado da crise de pós-independência, começou a registrar declínio devido a actos de agressão e destruição de infraestruturas

econômicas e a conseqüente instabilidade, redução de recrutamento de mineiros moçambicanos e diminuição da utilização dos portos e caminhos de ferro moçambicanos por parte da África do Sul.

Moçambique passou a se interessar mais claramente pelo Brasil quando adotou a economia do mercado e, especialmente, com a subida de Lula ao poder. É verdade que, para além desses aspectos, o fim da guerra civil tornou Moçambique seguro para investimentos, ao mesmo tempo em que o fim da Guerra Fria significava o termo da ideologização das relações internacionais.

As relações entre o Brasil e a África, em especial Moçambique neste pós-Guerra Fria, vem demonstrar que as teorias sobre as vantagens comparativas (vantagens da especialização da produção de cada país em função dos seus recursos naturais ou do seu serviço tecnológico), desenvolvidas pelo economista David Ricardo, deixam de ser as únicas capazes para servir de explicação para o desenvolvimento do comércio internacional sendo, em parte, enriquecidas pela a teoria de vantagem competitiva, desenvolvida por Michael Porter. Porter defende que a competitividade nacional depende da produtividade nacional. Mas, como nenhum país é competitivo em todos os sectores, e porque as economias são altamente especializadas, o sucesso de cada país depende da forma como as empresas de sectores inter-relacionados se organizam para competir em nível global, pois são as empresas que concorrem e não os países.

Moçambique é detentor de fatores necessários para competir em nível regional. A localização geoestratégica na região Austral da África constitui uma vantagem competitiva, nomeadamente, os sistemas e relações estabelecidas durante o colonialismo com os países do *hiterland*. Os portos moçambicanos, com as linhas férreas e estradas ligando a maior parte dos membros da SADC, para além de se constituir em espinha dorsal dos corredores de desenvolvimento, representam a essência da vantagem competitiva de Moçambique no âmbito da integração regional.

Também constitui vantagens competitivas do país as grandes potencialidades na produção de energia, principalmente os imensos recursos hídricos, carvão e gás natural. É nesta área tão importante onde se centra a cooperação e o investimento directo brasileiro em Moçambique. Empresas brasileiras de renome como a Vale do Rio Doce, a Petrobrás e a Camargo Corrêa competem com as demais empresas internacionais na

exploração de recursos energéticos, que pelo seu valor tenderão a abastecer não só Moçambique, mas toda a região da África Austral, em especial a África do Sul. Portanto, o crescimento constante do investimento directo estrangeiro em Moçambique está abrindo espaço para o país reforçar a sua posição na região da SADC.

A dependência externa do Estado é a mais séria das ameaças que presentemente Moçambique enfrenta, na medida em que limita a possibilidade de um desenvolvimento nacional forte e autónomo. Tal desenvolvimento não pode se produzir sem que um papel dirigente seja desempenhado pelo aparelho de Estado, o qual ao menos deve possuir poder e autonomia suficientes para lograr definir e controlar a influência sobre os acontecimentos internos que será exercida pelo mercado mundial e pelo capitalismo internacional. Sendo assim, a cooperação com o Brasil nas áreas energéticas, recursos minerais, saúde, formação de recursos humanos e melhoramento no sector de serviços sem imposições sobre o modelo de governança à moda das instituições financeiras internacionais e países desenvolvidos, nos permite afirmar que Moçambique a breve trecho deixará de ser apenas um país corredor na região Austral. A atenção dada pelo governo brasileiro e pelo seu sector privado permite que Moçambique eleve a sua posição perante os demais países da SADC e demais investidores na região, como China, Índia e outros

Tal como em todos os países da África, o principal desafio de Moçambique, como um país em desenvolvimento, consiste nos esforços tendentes a minimizar os efeitos de várias epidemias e para isso é importante ressaltar que a cooperação entre o Brasil e Moçambique é ímpar na área social, pois pela primeira vez um Estado transfere tecnologia a custo zero para o continente africano, afetado pela pandemia da AIDS. Os produtos enviados à Moçambique para esse fim serão para o consumo interno e regional, minimizando, assim, os seus custos de importação. Portanto, os vários acordos entre Moçambique e Brasil estão direcionados a acções de cooperação institucionais voltadas para a formação e transferência de tecnologia na Agricultura, Educação (em especial à educação técnico-profissional e o Ensino a Distância), Saúde e Energias Renováveis (Biocombustíveis).

Há perspectivas de alargamento da cooperação bilateral tomando em consideração o interesse moçambicano nos seus diferentes sectores como Turismo,

Meio Ambiente, Administração Pública, Ciência e Tecnologia, entre outros. Este cenário reflecte a existência de um campo ilimitado de oportunidades de cooperação com o Brasil, mas de forma a tornar esta mais viável e exequível, afigura-se necessário um melhor enquadramento e concentração das actividades para que estejam em consonância com as prioridades de desenvolvimento. .

Os contactos embrionários entre a SADC e Mercosul revelam outra natureza: a exploração de vias de relacionamento Sul-Sul, projecto muito referido por políticos e economistas deste hemisfério, mas, até aqui, com pouca base material. Dessa forma, as relações entre o Brasil e Angola na zona atlântica e entre o Brasil e Moçambique na zona do Índico adquirem algum destaque na África Austral, mais pela inexistência de relações entre os dois blocos económicos regionais.

Em geral o quadro da cooperação com o Brasil é extenso, abrangendo um leque bastante amplo de sectores caracterizados pela existência de muitos acordos e memorandos de entendimento enriquecidos pelos factores históricos e culturais. Um dos aspectos deste fenómeno é manifestado pela presença da Igreja Universal do Reino de Deus, que tem sido pioneira em apoiar populações carentes ou vítimas de calamidades naturais pela presença de sua rádio e de sua televisão RECORD, que pela audiência é, sem sombras de dúvidas, o canal mais concorrido devido às novelas, seus programas musicais e desportivos, reforçando a presença brasileira. Esta se deve também aos programas de intercâmbio de estudantes.

A China é o único país do grupo BRIC com assento permanente nas Nações Unidas, enquanto que a Índia e o Brasil são actualmente membros não permanentes. Esta composição deverá lançar uma estratégia consistente para a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que a maioria dos países em desenvolvimento tem estado a exigir.

Os países em desenvolvimento dizem que o Conselho de Segurança continua a viver no passado e trata os membros da Organização de modo desigual, com as nações mais poderosas a abusar e a ameaçar as nações mais fracas. Esta situação tem estado a ameaçar as relações entre os países, bem como regiões e continentes. A África está a olhar para o Brasil, para a Índia, para a China e para a África do Sul como parceiros para criar equilíbrio nas suas relações internacionais. São estes países que estão

aumentando a sua ajuda aos países em desenvolvimento em África em sectores como agricultura, manufacturas e mineração.

O Brasil está a aumentar investimentos em Moçambique, numa altura em que outras fontes tradicionais de investimento externo directo estão a reduzir, devido à crise financeira global. Da mesma forma, a estratégia da diplomacia brasileira de articular coalizões de geometria variável para reforçar a posição dos países em desenvolvimento em negociações nos organismos económicos internacionais, é do máximo interesse para Moçambique.

Numa perspectiva política, a adesão à economia de mercado, e em especial o fim da Guerra Fria, proporciona um bom ambiente para o desenvolvimento de Moçambique, sendo que a cooperação com o Brasil ocupa um lugar privilegiado por motivos de identidade histórica e cultural, bem como por interesses económicos e político-diplomáticos comuns, que vêm impulsionando não só o intercâmbio entre os povos dos dois países, mas também a aproximação entre os governos de Moçambique e do Brasil. Mas ainda resta muito a fazer.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, Hans; NILSSON, Anders. **Moçambique em transição: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992**. Maputo: CEGRAFE, 1994.

ALBUQUERQUE, José A. G. **De novo na encruzilhada: as Relações Internacionais do Brasil às vésperas do século 21**. In: Carta Internacional, nº 94/95, Ano IX, dez. 2000/jan. 2001.

ALBUQUERQUE, José A. G.; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. N de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AMARAL, Diogo Freitas do. **A tentativa falhada de um acordo Portugal-Estados Unidos sobre o futuro do ultramar português**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

AMORIM, Celso. **A Reforma da ONU**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/artigos>. Acesso em: 15/12/2010.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas**. In: Revista Política Externa, vol. 3, nº 4, março/1995.

BUARQUE, Cristovam. **A Cooperação Sul-Sul**. Brasília: Fundação UnB, 1982.

CABAÇO, José Luís. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação**. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAETANO, Marcelo. **Pelo futuro de Portugal**. Lisboa: Verbo, 1969.



CARDOSO, Fernando Henrique. **Política externa:** fatos e perspectivas. In: Revista Política Externa, vol.2, nº 1, 1993.

CARDOSO, Fernando Jorge. **SADCC interdependências econômicas na África Austral:** realidades e perspectivas. In: Estudos afro-asiáticos. Rio de Janeiro, vol. 20, junho/1991.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O Desafio Internacional.** Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_. **Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil.** In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Ano 41, Edição Especial 40 anos, 1998.

CHABAL, Patrick (Ed.). **A History of postcolonial lusophone Africa.** London: Hurst & Company, 2002.

CHICHAVA, José. **As vantagens e desvantagens competitivas de Moçambique na integração econômica regional.** Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 2007.

COSTA, Rogério Santos. O Mercosul e a integração da América do Sul. In: CEPIK, Marcos (Org.). **América do Sul: Economia & Política da Integração Regional.** Porto Alegre: UFRGS, 2008.

EGEO, Bertil. **Moçambique nos primeiros dez anos de construção da democracia.** Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique, 1992.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **UNOMOZ.** Disponível em:  
<http://www.exercito.gov.br/guest>. Acesso em: 22 de novembro de 2010.

FAUVET, Paul; MOSSE, Marcelo. **É proibido pôr Algemas nas Palavras:** uma biografia de Carlos Cardoso. Lisboa: Camões, 2000.

FILHO, Pio Penna. **O Brasil e a África do Sul:** o arco atlântico da Política Externa Brasileira (1918- 2000). Porto Alegre: CESUL-FUNAG/MRE, 2008.

GOMEZ, Miguel B. **Educação Moçambicana:** história de um processo 1962-1984. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, 1999.

HERMELE, Kenneth. **Moçambique numa encruzilhada:** economia e política na era de ajustamento estrutural. Bergen: Chr. Michelsen Institute/Department of Social Science and Development, 1990.

KRASNER, Stephen D. **Blocos econômicos regionais e o fim da Guerra Fria.** In: Revista Política Externa, vol.1, nº 2, setembro/1992.

MACHEL, Samora. **O processo da revolução democrática popular em Moçambique.** Maputo: Imprensa Nacional, 1980.

MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação e valores democráticos na América do Sul.** In: Carta Internacional, São Paulo, Ano VII, nº 90, agosto/2000.

MATTOS, Beatriz P. Brasil. **África do Sul:** política, cooperação e comércio. In: Revista de Economia & Relações Internacionais, vol.4, nº 7, julho/2005.

MAWAKDIYE, Alberto. **Parcerias e jeitinho em terras africanas.** In: Revista Problemas Brasileiros, São Paulo, nº 387, mai./jun. 2008.

MONDLANE, Eduardo. **Lutar por Moçambique.** Maputo: Coleção Nosso Chão, 1995.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. **A cooperação internacional e as relações internacionais**. IX ANPOCS, Águas de São Pedro, 1985.

MOSCA, João. **Economia de Moçambique: século XX**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

NEWITT, Malyn. Mozambique. In: CHABAL, Patrick (Ed.). **A History of postcolonial lusophone Africa**. London: Hurst & Company, 2002.

OLIVEIRA, Henrique, A.; ALBUQUERQUE, José A. G. (Orgs.) **A Política Externa Brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PERREIA, Antonio Celso Alves. **Apontamento sobre reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/antonio\\_celso\\_alves\\_pereira.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/antonio_celso_alves_pereira.pdf). Acesso em: 20/12/2010.

PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea**. In: Contexto Internacional, IRI/PUC- Rio, vol.22, 2000.

\_\_\_\_\_. **Portugal, Brasil e África: os caminhos da convergência**. In: Estudos Africanos, Lisboa, nº 2, 1992.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. **Política africana do governo Lula: um ponto de inflexão (reflexão)**. Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Disponível em <http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/view/1140>. Acesso em: 30 de jun. de 2007.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1964.

SALAZAR, Oliveira Antonio. **Atmosfera mundial e os problemas nacionais**. Lisboa: Secretariado Nacional de Informação, 1957.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1996.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80**: uma potência média recém-industrializada. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

TIVANE, Victor. **A corrida ao carvão**. In: Revista Capital, Maputo, julho/2010.

TORP, Jens Erik. **Mozambique**. London/New York: Pinter Publishers, 1989. (Marxist Regimes)

VALLE, Valeria Marina. **A reforma do Conselho de Segurança da ONU**: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. Cadernos Adenauer, vol. 1, nº 1, 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na Política Internacional**. O sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Multilateralização, Desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais do Brasil**. De Vargas a Lula. 2ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.