

A Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP): O PEC-G nos governos Lula e Bolsonaro¹

Yasmim Iara Monteiro de Carvalho²

Resumo:

Este artigo examina as relações entre o Brasil e a África Lusófona na política externa brasileira desde os anos 1950, com um foco particular na Cooperação Sul-Sul (CSS) no setor educacional. O objetivo do trabalho é analisar em que medida o Programa de Estudantes Convênio-Graduação (PEC-G) contribuiu para fortalecer a Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) nos governos Lula e Bolsonaro. Nesse sentido, nossa hipótese é de que o PEC-G tem contribuído para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os PALOP pelo seu caráter horizontal e pela extensão do programa. Metodologicamente, trata-se de uma abordagem hipotético-dedutivo embasado na literatura especializada em política externa e CSS, bem como de relatórios oficiais da União e de dispositivos legais. Em suma, reconhece-se que embora o PEC-G tenha sido identificado como um instrumento eficaz para promover a cooperação entre o Brasil e os países em desenvolvimento, em particular os PALOP, é observado que em algumas ocasiões o programa se afasta dos princípios da CSS devido a pré-requisitos excludentes. Assim, enquanto a gestão de Lula buscou reforçar o emprego do PEC-G, sobretudo estreitar as relações com os PALOP, o governo de Bolsonaro adotou uma postura mais distante em relação à cooperação educacional e à África Lusófona.

Palavras-chave: Política externa brasileira. Cooperação Sul-Sul. Relações Brasil-África. Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Abstract:

This article examines the relations between Brazil and Lusophone Africa in Brazilian foreign policy since the 1950s, with a particular focus on South-South Cooperation (SSC) in the educational sector. The aim of the study is to analyze the extent to which the Undergraduate

¹ Artigo científico apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Prof. Dr. Laurindo Paulo Ribeiro Tchinama.

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

Student Agreement Program (*Programa de Estudantes-Convênio de Graduação – PEC-G*) contributes to strengthening South-South Cooperation between Brazil and the Portuguese-Speaking African Countries (*Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOP*) during the Lula and Bolsonaro administrations. Hence, our hypothesis is that PEC-G has contributed to strengthening South-South Cooperation between Brazil and the PALOP due to its horizontal nature and the program's scope. Methodologically, this is a hypothetico-deductive approach based on specialized literature in foreign policy and SSC, as well as official reports from the Union and legal instruments. In summary, it is acknowledged that although PEC-G has been identified as an effective instrument to promote cooperation between Brazil and developing countries, particularly the PALOP, it is observed that on some occasions the program deviates from SSC principles due to exclusionary prerequisites. Thus, while Lula's administration sought to strengthen the implementation of PEC-G, particularly by enhancing relations with the PALOP, the Bolsonaro government adopted a more distant stance towards educational cooperation and Lusophone Africa.

Key-words: Brazilian foreign policy. South-South Cooperation. Brazil-Africa relations. Portuguese-speaking African Countries.

1. Introdução

Durante o século XX, observou-se uma série de transformações na conjuntura global e no *status quo* de diversas regiões. Mobilização interna dos movimentos de libertação para independência na África e tomadas de decisão que visavam colocar o Brasil como protagonista no cenário internacional marcaram algumas dessas mudanças no Sul Global. Nesse sentido, percebe-se uma ascensão da consciência do Sul Global da necessidade de interagir entre si, com o fito de diminuir a dependência existente para com as nações do Norte Global, mediante estabelecimento de parcerias em diversos setores estratégicos, quais sejam no âmbito bilateral, trilateral e multilateral. À vista disso, o início da segunda metade do século XX se torna o marco temporal para a inflexão de comportamento dos países no que diz respeito não somente aos seus assuntos internos, como também às tomadas de decisão referentes à política externa. É nesse íterim que o Brasil procura se desvencilhar de políticas anteriores, propondo iniciativas inovadoras tanto para suas relações domésticas, quanto para suas relações exteriores.

Sob essa perspectiva, é notório evidenciar que, à medida em que o Estado brasileiro encarava uma mudança de regimes políticos, o continente africano se dispunha a lutar por sua

emancipação política, no enfrentamento contra o imperialismo ocidental. Nesse cenário, surge uma série de iniciativas a fim de aproximar as duas regiões em diversas áreas e, dentre elas, destaca-se a proposta brasileira, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), no setor da educação, para formação de quadro de profissionais dos países em desenvolvimento, no caso particular dos africanos. Além de ser um dos principais pilares da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a educação recebe um sentido ainda mais poderoso com o avançar dos anos: se *a priori* se tratava de um atributo de relevância doméstica, com o propósito de desenvolver mão-de-obra qualificada e especializada para o produto do país, *a posteriori* a educação se revelou um instrumentíssimo para o intercâmbio cultural, integração regional e o consequente desenvolvimento social e econômico das nações em desenvolvimento.

Sendo assim, apesar de ter sido idealizado nos anos 1960, observa-se que é a partir dos anos 2000 que o PEC-G obteve vigor, sobretudo a partir da administração de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), num momento em que o Brasil tinha enfoque maior aos países da África, estreitando os laços com as nações africanas lusófonas, isto é, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)³, e visando à cooperação internacional que beneficiasse ambas as partes.

Por outro lado, é importante verificar, também, como se deu a continuidade do PEC-G e sua aplicação durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), haja vista que tal administração representou uma forte ruptura dos ideais de cooperação com países do Sul Global. Por conseguinte, urge examinar o Brasil no âmbito da Cooperação Sul-Sul durante os governos de Lula e Bolsonaro com os PALOP, fazendo-se valer do PEC-G como objeto de análise.

Nesse viés, essa pesquisa busca responder à seguinte questão: “como o Programa de Estudantes Convênio-Graduação (PEC-G) contribuiu para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) nos governos Lula e Bolsonaro?”

Desse modo, a fim de alcançar tal resposta, parte-se da hipótese de que o PEC-G tem contribuído para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os PALOP pelo seu caráter horizontal e pela extensão do programa. Nesse sentido, é possível notar que o governo Lula representou maior aproximação entre o Brasil e a África Lusófona, ao passo que o governo

³ Constituem o grupo dos PALOP a Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Bolsonaro, apesar de manter o Programa, o reproduziu a partir de certo distanciamento com os países africanos.

Nosso objetivo geral se constitui em analisar em que medida o PEC-G contribui para fortalecer a Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os PALOPs nos governos Lula e Bolsonaro. Em termos metodológicos, este artigo utiliza a abordagem hipotético-dedutivo, haja vista que se parte de um pressuposto geral de Política Externa Brasileira (PEB) nas Relações Internacionais, estabelecendo as relações entre o Brasil e a África desde o século XX. Assim sendo, em termos estruturais, na primeira parte do trabalho traçamos um panorama histórico da PEB para a África a partir do século XX pelas lentes da Cooperação Sul-Sul. Na sequência, busca-se compreender como o PEC-G foi constituído desde a ditadura até os dias hodiernos. Por fim, examinamos de que forma o Programa se tornou uma ferramenta para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul da Política Externa Brasileira no governo Lula e Bolsonaro.

2. Cooperação Sul-Sul e as relações Brasil-África: da Política Externa Independente à redemocratização

Nos últimos anos, é possível observar as nações do Sul Global interagindo entre si com o intuito de alcançarem objetivos próprios e reduzirem a dependência que possuem com os países do Norte Global; a essa mobilização na conjuntura internacional, associada à “ascensão do Sul”, dá-se o nome de Cooperação Sul-Sul (CSS) (TOMAZINI, 2017).

Iniciada *a priori* em meados dos anos 1950, a CSS foi uma consequência do progresso dos países em desenvolvimento (PED), em áreas como política, técnica, social e econômica, facilitando a cooperação internacional entre as partes interessadas (TOMAZINI, 2017). Dentre os princípios que regem essa modalidade de cooperação, pode-se destacar a horizontalidade – diferentemente da Cooperação Norte-Sul, em que parceiros são tratados como doador e receptor –, ganhos mútuos entre as partes, respeito à soberania dos PED, solidariedade e ausência de condicionalidades (MUÑOZ, 2016). Acerca dos dois últimos princípios, Corrêa (2010) ressalta que

[o]s operadores da cooperação entre países em desenvolvimento são enfáticos quando indicam a solidariedade como seu elemento motivador e desvinculado de interesses outros que não a promoção do desenvolvimento, posicionamento em contraponto às condicionalidades e direcionamentos que permeiam a ajuda oficial ao desenvolvimento dos países desenvolvidos (CORRÊA, 2010, p. 91 *apud* TOMAZINI, 2017, p. 31).

Baseado no conjunto de tais princípios, a CSS vigora sob o preceito de uma forma de sustentação ao progresso, de criação e de consolidação de laços econômicos, sociais e políticos entre países em desenvolvimento, de construção e fortalecimento do *soft power* das nações envolvidas e, por fim, de ampliação da sua credibilidade na conjuntura internacional. Nesse sentido, aponta-se como categorias recorrentes desta cooperação a ajuda humanitária, a cooperação técnica, os aportes financeiros a fundos multilaterais e as operações de paz (MUÑOZ, 2016). Ainda, importa notar que a CSS teve atuação relevante de países como a China, Índia e Brasil já nas décadas de 1950 e 1960 – período conhecido como “primeira onda” –, que passaram a oferecer investimentos em infraestrutura e mesmo habilitação e compartilhamento de tecnologias, enquanto a África se tornava palco de lutas de emancipação fomentados pelo discurso de solidariedade pautado pela Cooperação Sul-Sul (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Nessa toada, a chamada “segunda onda” da CSS, ocorrida durante os anos 2000, reflete uma evolução no *status quo* que concerne ao desenvolvimento internacional dos países participantes da cooperação: se antes eram receptores de assistência, a partir de então, tornam-se também provedores de tal cooperação, ainda que permaneçam obtendo auxílio de organizações multilaterais (ABDENUR; RAMPINI, 2015; ABREU, 2020). À vista disso, porém, é interessante salientar que a cooperação entre os países do Sul não é regida por uma instituição de modelo, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos países do Norte, o que significa que as agendas, os estudos e os marcos estratégicos desenhados na CSS são feitos juntos aos Estados que protagonizam a relação em questão (TOMAZINI, 2017).

Ao analisar a CSS, o Brasil se posiciona como um país doador como uma força opositora do caráter hegemônico e imperialista do modelo de cooperação Norte-Sul (ABREU, 2020). Assim sendo, à luz do panorama nacional, é relevante evidenciar que três são os setores⁴ com maior atuação do Brasil na CSS: agricultura, saúde e educação⁵. A partir de iniciativas nessas macroáreas, o Estado brasileiro deu origem a trabalhos frutíferos no campo doméstico, o que o tornou e o torna denotado protagonista internacional, com experiências passíveis de serem replicadas pelos demais países em desenvolvimento (MUÑOZ, 2016).

A fim de se examinar o aprofundamento das relações exteriores entre o Brasil e os PALOP, faz-se necessário investigar o embrião da política externa brasileira direcionada ao

⁴ Para maior análise acerca da agricultura e saúde, sugerimos os trabalhos de ABC (2010).

⁵ Vale destacar que este trabalho se propõe a investigar o campo educacional da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os PALOP, que será melhor explorado na seção seguinte.

continente africano, surgida na década de 1960. Dessa forma, destacamos a Política Externa Independente (PEI), instituída pelos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964), que possuía cinco princípios: (i) ampliação do mercado externo; (ii) formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômicos; (iii) coexistência pacífica; (iv) noção de não-intervenção, autodeterminação dos povos e primado absoluto do Direito Internacional; (v) emancipação completa dos territórios não-autônomos (VISENTINI, 1994). A partir de tal política, sabe-se que o Brasil visava reformular, de maneira coerente, articulada e sistemática, a sua atuação e sua posição no sistema internacional. Por conseguinte, tendo em Francisco San Tiago Dantas uma das principais figuras desses governos, é válido ressaltar que a preocupação brasileira para com o continente africano se tornou um dos principais pilares da política externa, sobretudo no que se diz respeito às novas posições sobre as colônias portuguesas na África (ARCHER, 1985; VISENTINI, 1994).

À vista disso, observa-se que o Estado brasileiro passou a incluir o continente africano em sua agenda internacional, baseando-se em missões diplomáticas, assinaturas de acordos comerciais, assimilações culturais e facilidades tecnológicas e educacionais. No ano de 1961, essa aproximação se consolida com a criação da Divisão da África no Ministério das Relações Exteriores, incumbida de tratar com exclusividade os assuntos referentes às relações entre o Brasil e o continente africano. Assim, fundamentado pelos princípios da PEI, o governo brasileiro estabeleceu missões especiais na África, a fim de fornecer apoio às lutas de independência e de reconhecer as nações recém-emancipadas, além de inaugurar linhas marítimas que simplificaram as trocas comerciais entre as partes. Utilizando-se da expressão do presidente Jânio Quadros, o Brasil se colocava como a “ponte entre a África e o Ocidente”, o que se pode observar nos discursos oficiais brasileiros, que reforçavam as semelhanças culturais entre o Brasil e a África tanto no plano externo, quanto no doméstico: pela primeira vez, um homem preto, o professor Milton Santos, havia sido designado para ocupar a gerência da Casa Civil da Presidência. Além disso, o chanceler do governo, Afonso Arinos, tinha seu histórico político caracterizado pela condenação e criminalização do racismo – foi ele também o primeiro ministro brasileiro a viajar em missão para a África, em 1961 para o Senegal (LEITE, 2011).

Após a deflagração do golpe militar em 1964, que retirou do poder o presidente João Goulart, é possível perceber uma inflexão bastante evidente nos rumos da política externa brasileira. Se, até então, havia uma preocupação com a pauta desenvolvimentista voltada à cooperação e ao protagonismo no Sul Global, os primeiros governos militares romperam com tal tendência e deram enfoque à pauta americanista, deixando de lado as iniciativas construídas

para com a África. Entretanto, uma série de transformações no contexto internacional e doméstico – sobretudo o fim do Milagre Econômico – marcam a transição entre as ditaduras de Médici e Geisel, o que fomenta uma nova inflexão na tomada de decisão acerca das relações exteriores do Brasil (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Conforme assinalado pelo chanceler Azeredo da Silveira, verifica-se que a política externa podia ser compreendida como pragmática e responsável, haja vista que o pragmatismo se encontrava na associação dos interesses brasileiros às “áreas de convergência e faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos” e responsável pois se fundamentaria numa base ética, visando ao desenvolvimento socioeconômico do país (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; LEITE, 2011). Dessarte, o governo de Ernesto Geisel considerou a agenda africana sob as óticas de (a) progredir e consolidar as relações entre o Brasil e as nações subsaarianas independentes, já existentes desde a PEI, (b) estreitar as relações com os PALOP, que ainda não haviam alcançado sua independência política e (c) respaldar as reivindicações de igualdade racial e de condenação do *apartheid* (LEITE, 2011).

Sob essa perspectiva, pode-se dizer que a parceria pretendida pelo Brasil com a África subsaariana independente foi representada, sobretudo, por movimentações nas esferas política, econômica e de cooperação técnica. Para ilustrar, sabe-se que o Governo de Geisel fez concessões de crédito às nações africanas para a compra de bens manufaturados e de capital brasileiros, além de ter incentivado a criação de *trading companies*. Como resultado, observa-se que, exceto para os PALOP, as exportações brasileiras – caracterizadas por sua diversificação – para a África emancipada mais que quadruplicaram, saltando de US\$190 milhões para US\$600 milhões entre 1973 e 1979 (LEITE, 2011).

No que tange à política com os PALOP, depreende-se que houve uma forte ruptura em relação à política externa anterior, retratada pela sólida aliança com Portugal. Temendo sofrer sanções econômicas, bem como boicotes comerciais e políticos em órgãos multilaterais, a partir do governo Geisel, o Brasil transformou suas relações com os países africanos lusófonos e passou a reconhecer as independências mesmo antes de os processos concluírem, como foi o caso da Guiné-Bissau, em 1974. Ademais, intensificou-se o fluxo de missões diplomáticas e consulares para os cinco países, com o propósito de manifestar o anseio em manter uma parceria estreita fomentada em “laços históricos e aspirações comuns”. Nessa toada, no primeiro trimestre de 1975, o Brasil deu um importante passo para a história da sua relação com os PALOP e reconheceu a vitória do Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), partido de espectro comunista que lutava pela emancipação angolana, e ainda, se tornou a única

nação do mundo a possuir uma representação diplomática junto ao corpo angolano antes mesmo de sua independência (LEITE, 2011).

Nesse sentido, compreende-se que os africanos lusófonos (sobretudo Moçambique e Angola), assim como os subsaarianos independentes, também receberam condições especiais de crédito brasileiro, visando ao fortalecimento das trocas comerciais diretas entre ambas as partes. Por conseguinte, é mister revelar que um dos eixos principais da relação Brasil-PALOP se deu pela cooperação técnica, aspecto analisado por esse trabalho, a fim de propor um fortalecimento e evolução dos setores de telecomunicações, agricultura e formação profissional. Com isso, tem-se o estabelecimento, por exemplo, dos Programas de Estudante-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G em 1965 e PEC-PG em 1981, respectivamente), projeto que abre as portas das universidades brasileiras para estudantes oriundos de países em desenvolvimento e, dentre eles, os países africanos falantes de português. Sendo assim, evidencia-se que a cooperação técnica se tornou um importante mecanismo para inserir o Brasil na conjuntura africana, mesmo sem haver um aporte financeiro abastado, visto que, por intermédio da “interdependência horizontal”, o Brasil enquanto país em desenvolvimento tecnológico era capaz de transmitir e compartilhar conhecimento para outros países em desenvolvimento (LEITE, 2011).

A década de 1980 trouxe consigo não somente o fim do regime militar brasileiro, como também inúmeras transformações no contexto internacional. Nesse viés, o período conhecido como “década perdida” (CÔRREA, 1996) é marcado na América Latina por uma involução dos indicadores sociais, redução dos produtos, envelhecimento do parque industrial, desinvestimentos, alta da inflação e das taxas de juros, fuga de capitais, pressão da dívida externa, perda de mercados, etc. Com isso, o governo de José Sarney (1985-1990) surge em meio a um panorama de esvaziamento das pautas do Sul, sobretudo devido à ascensão do reaganismo e do thatcherismo, que acentuava a marginalização do Sul Global.

Nesse contexto, vale dizer que Sarney buscou associar os interesses do Norte com iniciativas que manteriam o *status quo* do Brasil como protagonista regional. No que diz respeito ao continente africano, o primeiro presidente em exercício pós-ditadura trabalhou em continuidade com o que ocorreu no Pragmatismo Responsável (referente aos governos de Geisel e Figueiredo), porém com menos iniciativas inovadoras. Logo, verifica-se, por exemplo, a criação do Instituto de Língua Portuguesa (juntamente com os PALOP e Portugal), em 1989, a partir da visita do presidente a Cabo Verde e Angola. Ademais, em consequência da política

anti-*apartheid* brasileira⁶, o governo Sarney impulsionou as medidas de sanções internacionais contra a África do Sul, ampliando seu escopo para as áreas de cultura e esportes (CORRÊA, 1996).

De maneira geral, é possível notar que desde o período de redemocratização até o primeiro governo Lula, pouca atenção foi de fato orientada ao continente africano – a década de 1980 foi intensamente marcada por instabilidades internas e externas, fazendo com que o Brasil se dirigisse ou para o Norte, ou para seus vizinhos latino-americanos. Somado a isso, observa-se que os governos de Fernando Henrique Cardoso assumiram posições distintas quanto à relação com a África, em que, no primeiro mandato, houve uma atenuação da relevância dada ao continente, com a redução do número de embaixadas. Contudo, ao se frustrar com o fracasso das medidas neoliberais, o segundo governo de FHC propôs uma reaproximação da política externa brasileira aos países periféricos, o que pavimentou o caminho a ser trilhado por Luiz Inácio a partir de 2003 (ASSIS, 2016).

3. O Programa Estudantes-Convênio de Graduação: uma ferramenta da Cooperação Sul-Sul brasileira

Em sua primazia, pode-se afirmar que, dentro da Cooperação Internacional (CID) brasileira, a cooperação técnica educacional (CT/ED) se associa sobretudo à capacitação, formação, gestão pública e delegação de tecnologias nas esferas de educação não formal, para pessoas com deficiência e profissional, bem como projetos de alfabetização de jovens e adultos. Nesse sentido, a outorga brasileira de bolsas de estudos para estrangeiros se configura como uma política histórica, outrora iniciada em meados da década de 1950 (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016). Nesse viés, é possível reconhecer que, consoante o Ministério das Relações Exteriores (MRE)⁷, a cooperação educacional é utilizada como um

⁶ Vale lembrar que, durante o regime militar, o Brasil se colocou na posição de rechaçar os resquícios de colonialismo e discriminação racial que ainda ocorriam na África. Dessa maneira, observa-se que as medidas tomadas pelo governo brasileiro abrangeram participações em Conferências de combate ao *apartheid*, o envio de recursos para o Fundo da ONU para a Namíbia e o ato de fechar o consulado brasileiro na Cidade do Cabo (LEITE, 2011).

⁷ Dentre as responsabilidades do Itamaraty a respeito da cooperação educacional, pode-se mencionar: “divulgar oportunidades de emprego e bolsas de estudos oferecidas a brasileiros; tratar de questões gerais relacionadas à cooperação educacional oferecida pelo Brasil; coordenar, em conjunto com o Ministério da Educação, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G); coordenar, em conjunto com o Ministério da Educação e com o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação, o Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG); tratar de assuntos relativos à cooperação educacional recebida pelo Brasil de outros países, agências estrangeiras ou organizações internacionais; participar da negociação de acordos e programas sobre cooperação educacional no plano internacional, bem como acompanhar sua execução” (MRE, 2024).

instrumento político para: (i) facilitar um estreitamento de relações entre países⁸, (ii) projetar o Brasil internacionalmente como Nação atuante e solidária, (iii) proporcionar o aprendizado do idioma português; somadas, essas características fomentam a construção de um ambiente diverso, tolerante e integrado (MRE, 2024a).

Elemento relevante para tal instrumento político, o PEC-G foi criado oficialmente em 1965 por meio do Decreto nº 55.613, instituído pelo Marechal Castello Branco, primeiro presidente da Ditadura Militar. Embora hodiernamente se reconheça o princípio de cooperação entre países em desenvolvimento do PEC-G, seu estabelecimento primário ocorreu num cenário de política externa americanista, em que o desenvolvimento econômico deveria vir acompanhado de uma questão de segurança. Nesse sentido, examina-se que o preâmbulo do Decreto nº 55.613/1965 deixava explícita a obrigatoriedade de se registrar os estudantes estrangeiros beneficiários de convênios culturais – ou seja, os estudantes-convênio (LEAL; MORAES, 2018).

Ademais, o dispositivo legal se limita a estabelecer os compromissos do estudante não-nacional, deixando de abordar a cooperação educacional brasileira para com os países em desenvolvimento, como ocorre atualmente. Dentre as obrigações do participante do programa, estabeleceu-se: (i) acatar a indicação do estabelecimento de ensino para o qual foi destinado pelo MEC; (ii) submeter-se ao regulamento do estabelecimento de ensino em que foi matriculado; (iii) apresentar prova, quando pedida, de possuir meios suficientes para se manter no Brasil durante o curso; (iv) não se imiscuir em política interna brasileira; (v) regressar ao país de origem dentro de três meses após a formatura (BRASIL, 1965). A partir disso, importa destacar que o Decreto que criou o PEC-G constituiu uma política de controle, editada discricionariamente, visando localizar ou identificar os estudantes não-nacionais que habitavam o Brasil. Conforme explicita sua Ementa, o Decreto nº 55.613 “[t]orna obrigatório o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênios) e dá outras providências” (BRASIL, 1965; LEAL; MORAES, 2018).

Entre a Constituição do Regime Militar, 1967, e a Constituição da Nova República, 1988, novos Protocolos foram redigidos para revisar e regulamentar o Programa de Graduação, ora adicionando compromissos aos estudantes-convênio, ora flexibilizando-os. Ainda, pode-se afirmar que escassos são os dados oficiais relacionados ao PEC-G durante esse período, limitando-se em alguns anos à quantidade de vagas concedidas e em outros anos aos países de origem dos estudantes; a ausência de um padrão de dados é ainda mais evidente quando se

⁸ Neste trabalho, a cooperação educacional proporciona a aproximação entre países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil com os PALOP.

busca informações referentes aos estudantes advindos da África, sendo a presença deles, naquele período, menor quando comparada a de estudantes latino-americanos.

Nesse interregno, observa-se que a revogação do Decreto nº 55.613 pelo Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013, atenuou a preocupação do PEC-G com a questão da segurança nacional e adotou o caráter de cooperação internacional propriamente dito, estabelecendo normas e atribuições às universidades e ministérios, bem como aos pré-requisitos e deveres necessários aos estudantes. Diferentemente da Legislação militar, o Decreto de 2013 se diferencia do de 1965 ao promover um debate acerca do papel dos Ministérios e Universidades no Programa, além de ampliar a caracterização dos pré-requisitos e obrigatoriedades do estudante. Importa salientar que o novo Decreto cumpre a função de explicitar o aspecto de fortalecimento da Cooperação Sul-Sul logo em seu primeiro artigo, ao estabelecer a preferência do PEC-G por países em desenvolvimento:

Parágrafo único. O PEC-G constitui um conjunto de atividades e procedimentos de cooperação educacional internacional, preferencialmente com os países em desenvolvimento, com base em acordos bilaterais vigentes e caracteriza-se pela formação do estudante estrangeiro em curso de graduação no Brasil e seu retorno ao país de origem ao final do curso (BRASIL, 2013).

Já no ano de 2024, o PEC-G foi novamente atualizado e hoje se conduz pelo Decreto nº 11.923, de 15 de fevereiro de 2024. À vista disso, disserta-se que o Programa concede a oportunidade de realizar uma graduação em universidade brasileira a estudantes estrangeiros de idade entre, preferencialmente, 18 e 23 anos e que tenham concluído o ensino médio em países em desenvolvimento signatários de acordos com o Brasil em educação. Ademais, para participar do PEC-G, o discente deve: possuir certificado de conclusão do ensino médio ou curso equivalente; assinar um Termo de Responsabilidade Financeira⁹, comprovando possuir meios de custear as passagens aéreas e permanência no Brasil; apresentar um atestado médico, alegando ter boas condições de saúde física e mental; apresentar comprovante do Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras), inclusive para estudantes provenientes dos PALOP. Por fim, é relevante salientar que, embora o atestado médico seja requerido, todos os participantes do Programa têm direito à assistência médica, odontológica e farmacêutica pelo Sistema Único de Saúde, o SUS (BRASIL, 2013; BRASIL, 2024).

Institucionalmente, o PEC-G é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), por intermédio da Divisão de Temas Educacionais, e pelo Ministério da Educação, em

⁹ Tal Termo de Responsabilidade Financeira deve mandatoriamente vir acompanhado de um comprovante de renda que assegure que a família do jovem tem condições de provê-lo 400 dólares estadunidenses mensalmente (AMARAL; MENEGHEL, 2015).

parceria com os Institutos de Ensino Superior (IES) públicos e privados (MEC, 2022). Assim, o artigo 1º do dispositivo legal vigente decreta que

Este Decreto dispõe sobre o Programa de Estudantes - Convênio - PEC, ferramenta de política externa e de apoio à internacionalização em casa das instituições de educação superior participantes, destinado a ampliar o horizonte cultural dos brasileiros e a fomentar as relações bilaterais com os países com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado acordo de cooperação educacional, cultural ou científico e tecnológico (BRASIL, 2024).

Ainda, é notório dizer que o Estado brasileiro age pela e para a cooperação educacional conforme três dimensões, sendo elas a econômica, a política e a cultural. Economicamente, a cooperação educacional constrói capacidades de se qualificar a mão de obra; politicamente, mediante às ações de política externa brasileira estreitarem os laços bilaterais; culturalmente, a educação e o intercâmbio de vivências podem formar elites no país de origem, passível de compreender mais facilmente as experiências não-nacionais (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016).

Apesar de em sua origem o PEC-G apresentar predominância da participação de estudantes da América Latina (MRE, 2024b), desde os anos 2000, observa-se uma inflexão no cenário do Programa, em que os cinco PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) se tornaram os principais países que enviam estudantes-convênio ao Brasil. Ademais, o PEC-G contempla, no ano de 2024, vinte e nove países do continente africano, além dos os falantes de Português, estão a África do Sul, Argélia, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Camarões, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Mali, Marrocos, Namíbia, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia e Zâmbia (MRE, 2024d).

3.1. O PEC-G nos Governos Lula (2003-2010) e Bolsonaro (2019-2022)

Após um período em que a política externa brasileira se voltou majoritariamente ao americanismo e às relações Norte-Sul, compreende-se que o ano de 2003 e a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva trouxeram consigo uma mudança de comportamento em relação aos países em desenvolvimento, sobretudo ao continente africano. Desse modo, pode-se delinear a fala de Lula em seu discurso de posse, ao definir as relações do Brasil para a África:

(r)eafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior

intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea (SILVA, 2003).

Nesse viés, observa-se que o governo Lula teve desde o início uma intencionalidade em se aproximar da África¹⁰, fato este que pode ser corroborado pelo aprofundamento da relevância dada ao PEC-G durante seus mandatos. A partir de sua gestão, por conseguinte, é válido ressaltar que o Programa se absteve do caráter de segurança nacional, originário de 1965, apesar de até então se reger pelo Decreto 55.613/1965, e se orientou em direção ao estreitamento *de facto* das relações exteriores com os países em desenvolvimento, com vistas a fomentar a formação e capacitação de capital humano.

Sob essa perspectiva, é sabido que o continente africano se configura como a região que mais envia estudantes-convênio. Entre os anos de 2000 a 2022, foi registrado um total de 8.266 estudantes africanos que vieram ao Brasil para participar do Programa. Dessa quantidade, salienta-se que as nações de origem mais predominantes são Cabo Verde (3.201), Guiné-Bissau (1.446) e Angola (768) – três dos cinco PALOP –, República Democrática do Congo (553) e Benin (526), como se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de participantes do PEC-G por país (2000-2022)

PAIS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022	TOTAL	
África do Sul																		1	1				2	
Angola	3	21	29	23	33	11	31	28	91	68	48	83	63	53	59	77	7	11	12	2	6	9	768	
Argélia																	2						2	
Benin									11	5	7	19	39	37	73	48	40	71	44	93	23	16	526	
Cabo Verde	117	65	227	263	192	230	314	265	381	206	133	74	155	88	104	119	64	62	58	52	14	18	3201	
Camarões			1					2	1		3	6	3	9	7	3	5	7	2	4	2	1	56	
Costa do Marfim				1	1			3	1				1	4	9	4	5	5	8	15	4	1	62	
Egito																						1	1	
Gabão		11		2	1	1	3	4							3	4	3	2	10	16	11	6	77	
Gana	2	3	7	9	11	6	3	3	6		1	1		7	26	23	36	65	58	19	3	9	298	
Guiné Equatorial																					27	6	28	61
Guiné-Bissau	36	88	111	97	58	186	159	19	133	181	95	55	118				7	15	33	25	20	10	1446	
Mali							2											1			2	1	6	
Marrocos																		1					3	
Moçambique	12	13	27	21	26	27	13	9	4	4	9	7	8	13	13	9	1	3	2	8			229	
Namíbia	1	1														6	65		1				74	
Nigéria	9	6	7	11	14	27	19	22	32			12	1	2	6	2			2	1	4	5	7	189
Quênia		4	14	14	11	12	5		6	3	3	3		2		4	3	4	1		6	5	100	
República Dem. do Congo								9	106	46	78	92	28	19	12	25	29	46	37	25	1		553	
República do Congo													4	6	4	2	4	6		30	12	39	107	
São Tomé e Príncipe			24		47	147	35	13	12	4	6	19	12	3	19	17	9	12	2	7	2	3	393	
Senegal	7	2	4	1	1	3	5	1				1	1	4	1	6	3	10	7	7	3	1	68	
Togo												4	11	8	3	6	6	2	3	1			44	
TOTAL	187	214	451	442	395	650	589	378	784	517	383	376	444	255	339	357	287	326	280	337	121	154	8266	

Fonte: Elaboração própria (MRE, 2022; MRE, 2024c; UFSC, 2024)

Ainda, importa destacar a disparidade na quantidade de vagas preenchidas por Cabo Verde e Guiné-Bissau, cujas populações somavam aproximadamente 2,5 milhões de habitantes até 2019 – enquanto isso, Angola e Moçambique, não tão presentes quanto os dois primeiros

¹⁰ Já nos primeiros anos de governo, o Presidente Lula realizou quatro périplos pela África, enquanto o Brasil recebeu vinte chefes de Estado e chanceleres africanos. Foram inauguradas Embaixadas em dez países, bem como três em Brasília. No tocante às relações comerciais, é possível observar um salto das exportações de US\$2,3 bilhões em 2002 para US\$7,4 bilhões em 2006. Somente no que concerne aos PALOP, o número condizente ao intercâmbio comercial quadruplicou: no ano de 2002, as vendas de manufaturados contabilizavam cerca de US\$176 milhões, já em 2006, somaram US\$811 milhões (LEITE, 2011).

países, possuíam uma população conjunta de cerca de 62,6 milhões de nacionais (THE WORLD BANK, 2024).

No período do governo Lula, no que concerne à cooperação educacional brasileira, pode-se também dissertar acerca de outro programa relevante, o Projeto Milton Santos para o Acesso ao Ensino Superior (Promisaes). Para que o discente possa participar do PEC-G, tanto o Visto Temporário IV¹¹, quanto a Legislação que o rege, lhe é proibido o exercício de atividade remunerada que configuram vínculo empregatício. Entretanto, os órgãos reguladores – MRE e MEC – reconhecem que a renda familiar do jovem pode não suprir suas necessidades e, devido a isso, estabeleceu-se o Promisaes (AMARAL; MENEGHEL, 2015).

Por intermédio do Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003, o Projeto se constituiu com o propósito de impulsionar a cooperação técnico-científica e cultural entre as nações, sobretudo as africanas, com que o Estado brasileiro condiciona acordos educacionais ou culturais. Isto posto, o Promisaes¹² pode ser entendido como uma iniciativa do governo Lula para destinar um aporte financeiro de R\$622,00 que auxilia a manutenção de estudantes estrangeiros do PEC-G no Brasil, haja vista que uma parcela considerável deles provêm de países mais pobres. Ademais, para que o discente possa concorrer à bolsa, é necessário que ele esteja matriculado em um Instituto Federal de Ensino Superior (IFES), bem como que ele apresente bom desempenho acadêmico, conforme parâmetros estabelecidos pela própria Universidade (MEC, 2024b).

Já em vista de coletar dados acerca dos gastos públicos com a cooperação educacional, compreende-se a partir do Relatório Cobradi – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010) que, no último ano do mandato de Lula, o Governo Brasileiro despendeu R\$31 milhões em graduação (tabela 2). Nesse montante, estão incluídos despesas com bolsas de estudos e auxílio, custos administrativos associados e outorga de passagens aéreas a parcela dos estudantes-convênio de Graduação, fundamentado em avaliação de mérito do desempenho acadêmico (IPEA, 2013).

¹¹ O Visto Temporário IV é aquele concedido a estrangeiros que gostariam de estudar no Brasil e deve ser renovado anualmente.

¹² Para mais informações sobre o Promisaes, sugerimos o acesso à página oficial do Projeto (MEC, 2024).

Tabela 2 – Gastos do governo federal com o PEC-G em 2010 (Em R\$)

Instituição	Total
MRE	1.672.106
Secretaria de Educação Superior (Sesu)/MEC ¹³	29.346.984
Total	31.019.090

Fonte: Elaboração própria (IPEA, 2013)

Não obstante, faz-se necessário investigar a trajetória percorrida pela administração de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) no que concerne às relações Brasil-África e ao PEC-G, haja vista que o país atravessou uma inflexão conjuntural não somente na política doméstica, como também na externa. Nesse sentido, pode-se afirmar que, desde o governo de Michel Temer (2016-2018), o Estado brasileiro já vinha praticando algumas manobras de distanciamento em relação ao continente africano, deixando a região fora da sua prioridade de política externa. Contudo, foi a partir de 2019, com a posse de Bolsonaro, que se denota um “vácuo institucional” em cooperação para com a África. Permeada por declarações controversas, a gestão bolsonarista se iniciou com a assinatura de Ernesto Araújo, até então Chanceler brasileiro, de acordos bilaterais nas áreas de cooperação e comércio. Porém já em 2020, a primeira ação do Itamaraty consiste em fechar duas Embaixadas no continente, localizadas nas cidades de Freetown (Serra Leoa) e Monróvia (Libéria), transferindo suas atividades para a representação brasileira de Acra (Gana) (FRANCISCO; SANTOS; ALVES, 2020).

Consoante dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, no ano de 2003, o fluxo comercial Brasil-África era de US\$6,1 bilhões; no ano de 2010, último ano do governo Lula, esse montante havia atingido a marca de US\$20,5 bilhões. Ao trazer tais relações comerciais para o governo de Bolsonaro, a balança do ano de 2020 demonstra uma queda de mais de 79% se comparado com o valor de dez anos antes, posto que as trocas bilaterais somaram US\$4,3 bilhões (FRANCISCO; SANTOS; ALVES, 2020).

Assim sendo, para fins específicos da CT/ED, toma-se como ponto de partida o Relatório Cobradi 2019-2020 – Cooperação Internacional em Tempos de Pandemia (2022), que

¹³ Da totalidade de dispêndios efetivados pela Sese/MEC, R\$ 25,6 milhões remetem-se a bolsas de estudos, à medida que R\$3,8 milhões são aludidos ao Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes), a fim de complementar o auxílio a estudantes africanos.

aponta que, entre os dois primeiros anos do governo Bolsonaro, o governo federal despendeu R\$17,8 milhões com a cooperação educacional, instrumentalizada na distribuição de bolsas de estudo e de pesquisa em diversas áreas do conhecimento. Nesse panorama, o PEC-G foi responsável por ocupar cerca de 13% dos gastos totais, o que totaliza R\$2,3 milhões, como apontado na tabela a seguir (IPEA, 2022b).

Tabela 3 – Gastos do governo federal com o PEC-G em 2019 e 2020 (Em R\$)

Programa	2019	2020	Total
PEC-G	1.340.000	1.016.000	2.356.000

Fonte: Elaboração própria (IPEA, 2022b)

Sob essa ótica, é relevante declarar que a Pesquisa Cobradi do ano seguinte, isto é, de 2021, também foi a última publicada e não trouxe consigo informações distintivas acerca do PEC-G, mas sim da somatória dele ao Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG)¹⁴ e ao Programa Institucional de Internacionalização (PRINT). Para mais, o que se observa é um cálculo médio dos gastos do governo com os estudantes-convênio das universidades federais: estima-se que cada aluno representa um custo de R\$21.936,29 aos cofres públicos, sem distinção de programa participante. Nesse sentido, o relatório afirma que, até o ano de 2021, havia 1.817 estudantes provenientes do PEC-G, PEC-PG e PRINT matriculados em IES brasileiras, o que corresponde a uma despesa total de R\$ 39.858.238,93 relativos ao dispêndio de matrículas e manutenção dos discentes (IPEA, 2022a).

4. Análise e discussão

Antes de se debater acerca das diferenças e semelhanças do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação nas administrações de Lula e Bolsonaro, é pertinente retomar algumas considerações sobre o Programa *per se*. Em primeira análise, é relevante realçar que o PEC-G,

¹⁴ O Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), instituído em 1981, proporciona bolsas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* em IES brasileiras para cidadãos de países com os quais o Brasil mantém acordos de cooperação cultural e/ou educacional. Ao longo das últimas duas décadas, o Programa selecionou mais de 3.000 estudantes de pós-graduação, oferecendo benefícios como vagas em instituições recomendadas pela Capes, bolsa mensal equiparada à dos estudantes brasileiros e apoio para retorno ao país de origem. O PEC-PG é gerido em conjunto pelo MRE, MEC e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com a Capes oferecendo bolsas para doutorados e o CNPq podendo conceder bolsas tanto para mestrados quanto para doutorados em seus editais. Os países participantes do PEC-PG são idênticos aos do PEC-G, apesar de haver maior número de discentes latino-americanos. Unidos, o PEC-G e o PEC-PG representam a maior fatia de concessão de bolsas para a cooperação internacional brasileira no setor educacional (MEC, 2024a).

embora instituído como uma política de controle, ao longo de seus sessenta anos de existência, foi capaz de evoluir política e socialmente, não sendo apropriado reduzi-lo a um projeto assistencialista, haja vista que contribuiu para a formação educacional de milhares de estrangeiros desde então. Apesar disso, compreende-se que alguns atributos do PEC-G de certo modo o distanciam do preceito enraizado de Cooperação Sul-Sul, uma vez que o corpo do programa traz consigo condicionalidades por ora restritivas e seletivas. Relacionado a isso, pode-se mencionar a particularidade do Termo de Responsabilidade Financeira, pois se a família do discente possui condições de supri-lo com quatrocentos dólares mensais, não seria essa uma forma de selecionar jovens da classe média alta dos países beneficiários? Ora, tal fato coincide com a dimensão cultural da cooperação educacional mencionada por Milani, Conceição e M'bunde (2016), ao sustentar que a educação e a troca de experiências podem cultivar uma classe privilegiada no país de origem, capacitando-a a compreender de maneira mais acessível vivências não pertencentes à sua nação.

Amaral e Meneghel (2015) evidenciam que, embora as IES carreguem um papel essencial no desenvolvimento do PEC-G, elas também poderiam ter uma atuação mais presente na gestão do programa, em particular no processo de seleção do candidato, visto que são elas a acompanhar a jornada do estudante no Brasil. Ademais, é cabível explorar a escassez de comunicação direta entre o Estado brasileiro e os Ministérios da Educação das nações participantes do Programa. Dentre os princípios da CSS, encontra-se a reciprocidade e participação ativa do receptor do benefício, que compreende melhor as reais demandas de seu país. No entanto, o diálogo do PEC-G se estabelece oficialmente com as Embaixadas, o que o configura mais como uma iniciativa de política externa propriamente dita e centralizada no Itamaraty, que de cooperação educacional (AMARAL; MENEGHEL, 2015; LEAL; MORAES, 2018).

Em síntese, convém levantar uma questão: quais vantagens indiretas o governo Brasileiro anseia por conquistar por intermédio do PEC-G? Consoante Schardong (2012), compreende-se que o Brasil gradua profissionais estrangeiros que, ao retornarem aos seus países natais, poderão ocupar posições de destaque e estarão mais receptivos à política externa brasileira, de modo a disseminarem aspectos culturais brasileiros mais facilmente (SCHARDONG, 2012).

Frente ao exposto na seção 3.1, urge reiterar o esforço da gestão de Lula (2003-2010) em se aproximar do continente africano, em especial dos PALOP, por meio da cooperação educacional. Aqui, importa dar a luz ao caso de Cabo Verde que, além de ser a nação africana que mais envia estudantes ao Brasil, também desenvolveu novos vínculos de parceria a partir

dos resultados iniciais do PEC-G. No ano de 2008, por exemplo, foi possível identificar certo crescimento no número de discentes cabo-verdianos ingressantes no Programa (ver Tabela 1), fato este que pode ser justificado pelo desdobramento do programa de Mestrado em Gestão na Universidade de Cabo Verde (UNI-CV), totalmente financiado pelo Ministério da Educação brasileiro. Desse modo, compreende-se que a observação de nacionais tendo acesso à educação especializada, isto é, à pós-graduação *stricto sensu*, se torna um estímulo para que a população cabo-verdiana alcance a etapa intermediária de seus estudos no país que fomentou tal programa de mestrado. Em suma, tem-se um desenvolvimento de capital humano ainda maior, o que favorece o país beneficiário, e proporciona ao Brasil cumprir seu princípio de cooperação educacional (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016).

Ao se analisar a Tabela 1 (subseção 3.1) e os gastos públicos fornecidos pelos relatórios Cobradi, é possível verificar diversas nuances no que concerne ao preenchimento de vagas do PEC-G por país, em particular ao se comparar os governos Lula e Bolsonaro. É verdade, pois, que a gestão bolsonarista foi acometida pela pandemia global da COVID-19, que tornou urgente fechar as fronteiras dos países para serviços não-essenciais – durante o tempo, a maior parcela das IES operaram em modalidade remota, sendo dispensável ao aluno estrangeiro vir ao Brasil. Todavia, pode-se servir de fundamento o ano inicial do governo Bolsonaro, em que a crise de saúde pública ainda não havia começado.

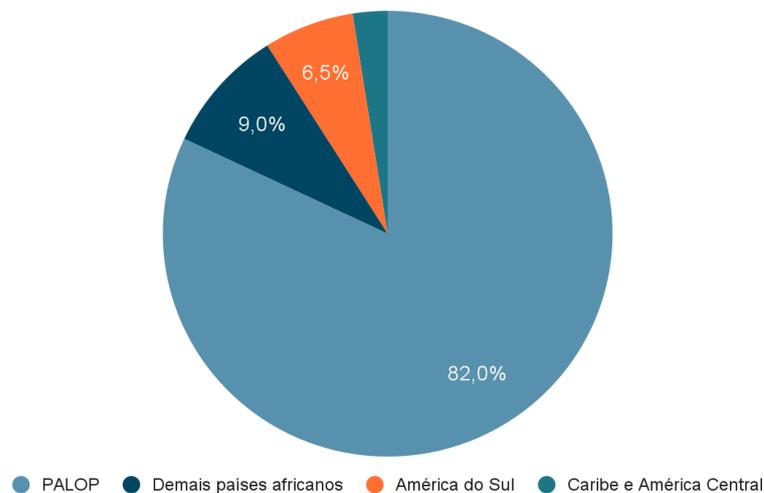
Nesse ínterim, ao somar o número de estudantes do PEC-G durante o governo Lula e dividir pelos oito anos de administração, temos uma quantidade média de 517 discentes por ano, dos quais 452 (cerca de 87%) são provenientes dos PALOP. Em 2007, ano em que o governo Lula angariou seu menor número de participantes do PEC-G, é possível contabilizar 378 estudantes, dentre os quais 334 alunos (cerca de 88%) vinham da África Lusófona. Por outro lado, ao se considerar 2019, melhor ano para o PEC-G de Jair Bolsonaro, nota-se que o cenário da cooperação educacional se transforma: das 337 participações totais, apenas 94 dizem respeito a alunos dos PALOP, o que gira em torno de 27% do Programa. A título de parametrização, nesse mesmo ano, somente o Benin, país francófono, enviou 93 estudantes ao Brasil, número quase exato à soma dos envios das cinco nações africanas lusófonas.

Além disso, é interessante refletir sobre o Promisaes e seu valor concedido àqueles estudantes que, seja por mérito acadêmico, seja por necessidade maior comprovada (por exemplo, falecimento do responsável provedor), conquistam a bolsa. Iniciado em 2003, o Projeto Milton Santos havia estabelecido um apoio financeiro equivalente a um salário mínimo aos discentes do PEC-G; todavia, seu Decreto regulador foi revisitado durante o governo de Dilma, por meio da Portaria nº 745, de 5 de junho de 2012, e ficou estabelecido o montante fixo

de R\$622,00, valor que correspondia ao salário mínimo daquele ano (MEC, 2024). Nesse sentido, é imprescindível notar que, após dez anos, o salário mínimo¹⁵ atingiu praticamente duas vezes a quantia imposta pela Portaria e, ainda assim, a bolsa permanece se valendo da previamente estabelecida.

Por fim, torna-se relevante traçar um desenho geográfico acerca dos beneficiários do Promisae que, dentre suas prerrogativas, busca atender a populações de países mais pobres. Dessa forma, a Pesquisa Cobradi de 2010 expõe que, dos 749 estudantes estrangeiros com direito à bolsa naquele ano, 614 advinham dos PALOP, o que corresponde a aproximadamente 82% do total concedido. O gráfico 1 evidencia as regiões dos discentes com direito ao Promisae e escancara a predominância africana, frente às demais regiões participantes do PEC-G.

Gráfico 1 – Proporção de estudantes beneficiados pelo Promisae, segundo a região de origem



Fonte: Elaboração própria (IPEA, 2013)

Para além da análise do Promisae, vale igualmente evidenciar a discrepância entre as despesas dos governos Lula e Bolsonaro com o Programa de Graduação. Para tanto, a Tabela 2 (subseção 3.1.) demonstra que, no ano de 2010, a gestão de Lula dispôs de R\$31 milhões direcionados ao PEC-G, dos quais R\$3,8 milhões eram referentes às bolsas do Promisae. Todavia, sabe-se que a entrada de Jair Bolsonaro ao poder estabeleceu novas prioridades à política externa brasileira, o que se reflete no baixo orçamento destinado à cooperação

¹⁵ Em 2022, último ano do governo Bolsonaro, o salário mínimo estabelecido foi de R\$1.212,00 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

educacional: nos anos de 2019 e 2020, foram despendidos com o PEC-G um total de R\$2,3 milhões, o que representa uma diferença de 92,5% do valor original (IPEA, 2022b).

Já no ano de 2021, é perceptível que os gastos públicos com a CT/ED retomaram o patamar convencionado por Lula; no entanto, devido à falta de especificidade da despesa com cada programa (PEC-G, PEC-PG e PRINT), não se pode afirmar com certeza o montante absoluto utilizado para com o objeto deste trabalho. É fato que houve em 2021 1.601 estudantes inscritos no PEC-G, porém entende-se que o valor disponibilizado de R\$21 mil se relaciona com um cálculo médio do dispêndio individual com cada estudante dos três programas, em que o aluno do mestrado, doutorado e pós-doutorado (PEC-PG e PRINT) é passível de necessitar de mais gastos que o da graduação propriamente dita.

Em consonância com isso, é notório ressaltar a dificuldade em se encontrar dados padronizados relativos aos PALOP e ao PEC-G durante o governo Bolsonaro. Se por um lado a Pesquisa Cobradi de 2022 ainda não foi publicada, por outro lado, as informações que se têm do Programa de 2019 a 2022 estão localizadas dispersamente, estando mais em *websites* de IES – sem observação especial aos PALOP, historicamente relevantes –, que em relatórios oficiais do governo. Para este artigo, realizamos uma pesquisa de palavras-chave nas bases de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a fim de se encontrar elementos mais precisos; o resultado, por conseguinte, foi nenhuma menção ao termo “PALOP” nos anos de 2019 e 2020, e três menções no ano de 2021, onde nenhuma delas se referia ao PEC-G.

5. Considerações finais

Conforme discutido ao longo do trabalho, consideramos que a CSS se valida de uma forma de apoio, constituição ou enrobustecimento do desenvolvimento a partir de políticas em conjunto de países pertencentes ao que se denomina Sul Global. Para mais, deve-se lembrar que é intrínseco à CSS a noção de horizontalidade, ganhos mútuos entre as partes, respeito à soberania, solidariedade e ausência de condicionalidades, o que acaba por fortalecer laços políticos, econômicos e culturais das nações envolvidas. Sob essa ótica, esse artigo buscou responder à questão: como o PEC-G contribuiu para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa? Por meio de uma revisão bibliográfica de um panorama histórico anterior e vigente ao PEC-G, percebe-se que o Programa não foi primeiramente criado para atender às necessidades da CSS, mas sim para registrar os estudantes estrangeiros como uma questão de segurança nacional, bem como por

meio de uma análise de Legislação e relatórios oficiais de cooperação internacional educacional.

No que concerne à cooperação no setor da educação, tornou-se nítido de que o aspecto educacional se configura como um relevante alicerce da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, dispondo de uma política pública não somente de formação de profissionais qualificados, bem como de reforço à promoção dos ideais nacionais brasileiros pelo exterior, sobretudo nos países da África Lusófona, região com maior aderência à CT/ED brasileira.

Sob essa perspectiva, é válido ressaltar que, no caso das nações falantes da língua portuguesa, a demanda por bolsas especificamente de graduação pode traduzir a conjuntura do mercado local inserido nos PALOP, em que profissionais com o diploma de graduação poderiam estabelecer um vínculo empregatício com menor dificuldade, sem precisar de um certificado de pós-graduação. Em contrapartida, tal conjuntura se demonstraria diferente no mercado local dos países América Latina, onde a mão de obra mais especializada é mais demandada e, por conseguinte, se configura como a região que mais envia estudantes ao PEC-PG.

Contudo, não se pode deixar de avaliar o PEC-G sob uma lente crítica, com o propósito de entender seu papel dentro do fortalecimento da CSS e contribuição para a sua perpetuação. Assim sendo, compreende-se que o Programa traz consigo elementos restritivos (necessidade de se possuir quatrocentos dólares estadunidenses; proibição do exercício de atividade remunerada; exclusividade de se matricular num curso diurno; apresentação comprovante do Celpe-bras, mesmo se o Português for sua língua nativa), que impedem a inscrição de todos os candidatos interessados na graduação brasileira oriundos de países em desenvolvimento. Além disso, é necessário pontuar a ausência de diálogo com as autoridades de Educação das nações envolvidas, que mais precisamente sabem das necessidades de seu povo. Frente a isso, pode-se afirmar que a vertente internacional da cooperação se torna mais presente que a vertente educacional, amplamente devido à concentração da coordenação do PEC-G pelo Itamaraty. Por fim, ao se retomar as três dimensões de atuação brasileira perante a cooperação educacional, não somente o âmbito cultural – de formação de elites, mesmo que intelectuais –, quanto o econômico e o político são alcançados.

Em relação ao elemento cultural do PEC-G, é notório evidenciar a magnitude de políticas públicas da cultura de matriz africana ao analisar as parcerias entre o Brasil e os países africanos no contexto do Programa. Não é o bastante por si só apenas facilitar a vinda dos estudantes-convênio africanos e sua matrícula nas IES brasileiras; é imperioso reconhecer e valorizar a influência da cultura africana no desenvolvimento acadêmico desses discentes. Isso

porque as interações sociais dos estudantes do PEC-G serão influenciadas pelo contexto cultural das relações étnico-raciais, o que pode afetar significativamente o seu desempenho acadêmico e sua integração na sociedade brasileira.

Nessa alçada, torna-se possível reunir os esforços em se garantir uma graduação satisfatória realizados por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). A partir dos dados coletados, é notório dizer que o governo Lula não somente trabalhou em prol de intensificar o PEC-G como política externa, em união às relações para com os PALOP, bem como também criou novos dispositivos que assistissem os discentes em situação mais frágil financeiramente ou que alcançassem notável performance acadêmica, isto é, o Promisaes. Associado a isso, vale mencionar mais uma política pública afirmativa que contribui para assegurar um bom desempenho dos estudantes, uma vez que seu contexto cultural está ressignificado: trata-se da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que torna obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-brasileira.

Em última análise, mesmo com a dificuldade em se localizar dados e referências oficiais relacionadas à participação dos PALOP no Programa durante o governo Bolsonaro, importa observar que as informações trazidas demonstram denotado afastamento do Brasil com a África Lusófona, ao se considerar tanto os gastos públicos totais, quanto o número de vagas preenchidas por estudantes dessa região. Pode-se dizer, ainda, que tal carência de dados reflete, de certo modo, a importância (ou ausência dela) dada pela gestão bolsonarista às relações Brasil-PALOP.

6. Referências bibliográficas

ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. A cooperação brasileira para o desenvolvimento com Angola e Moçambique: uma visão comparada. *In: JÚNIOR, Haroldo Ramanzini; AYERBE, Luis Fernando (orgs.). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

ABREU, Gustavo Luiz Xavier de. Cooperação Sul-Sul entre Brasil e África: utilizando a geopolítica crítica para analisar a construção de hegemonia no caso do Cotton-4 + Togo. *Revista GEOgrafias*, vol. 16, no. 2, p. 96–115, 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. 2010. Disponível em: https://www.abc.gov.br/content/abc/docs/catalogoabcafrica2010_p.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

AMARAL, J.; MENEGHEL, S. Programa Estudante Convênio de Graduação: apontamentos sobre processos e papel das universidades. *In: PEREIRA, E.; HEINZLE, M. (Eds.)*.

Internacionalização na educação superior: políticas, integração e mobilidade acadêmica. Blumenau: Edifurb, 2015.

ASSIS, Caroline Chagas de. **A cooperação educacional entre Brasil e África: papel estratégico nos marcos da Cooperação Sul-Sul.** Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira. 2016. 79 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

ARCHER, Renato. San Tiago e Política Externa Independente. *In: San Tiago – Vinte Anos Depois.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

BRASIL. **Decreto nº 11.923, de 15 de fevereiro de 2024.** Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11923.htm#art11 . Acesso em: 1 mar. 2024.

_____. **Decreto nº 55.613, de 20 de janeiro de 1965.** Torna obrigatório o registro de estudantes estrangeiros beneficiários de Convênios Culturais (estudantes-convênios) e dá outras providências. Brasília, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d55613.htm#:~:text=DECRETO%20No%2055.613%2C%20DE%2020%20DE%20JANEIRO%20DE%201965.&text=Torna%20obrigat%C3%B3rio%20o%20registro%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.. Acesso em: 15 mar. 2024.

_____. **Decreto nº 7.948, de 12 de março de 2013.** Dispõe sobre o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação - PEC-G. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7948.htm#art23. Acesso em: 13 nov. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara aprova MP que instituiu o valor do salário mínimo em R\$1.212.** 2022. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/879275-CAMARA-APROVA-MP-QUE-INSTITUIU-O-VALOR-DO-SALARIO-MINIMO-EM-R\\$-1.212](https://www.camara.leg.br/noticias/879275-CAMARA-APROVA-MP-QUE-INSTITUIU-O-VALOR-DO-SALARIO-MINIMO-EM-R$-1.212). Acesso em: 29 mar. 2024.

CORRÊA, Luís Felipe de Seixas. A Política Externa de José Sarney. *In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). Crescimento, Modernização e Política Externa.* São Paulo, Cultura Editores, p. 361-385, 1996.

FRANCISCO, Flávio; SANTOS, Kethelyn; ALVES, Maryanna Sagio. O vácuo brasileiro nas relações Brasil-África e as transformações no continente africano. *In: AZZI, Diego Araujo; RODRIGUES, G. M. A.; SOUSA, A. T. L. M. (orgs.). A política externa de Bolsonaro na Pandemia.* São Bernardo do Campo: Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil, 2020.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Cooperação Educacional e Científica em Foco: relatório Cobradi 2021.** 2022a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11621/1/Relatorio_Cobradi_2021_A_cooperacao_Educacional_PublicacaoPreliminar.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010.** 2013. Disponível em: https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos/COBRADI_2010BR.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. **Cooperação internacional em tempos de pandemia: relatório Cobradi 2019-2020.** 2022b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10920>. Acesso em: 27 mar. 2024.

LEAL, F. G.; MORAES, M. C. B.. Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e Educação Superior. **Educ. Soc.**, Campinas, n°. 143, p. 343-359, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018174127>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: Os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/842-Brasil_e_a_Cooperacao_Sul-Sul_em_tres_momentos_de_Política_Externa_O.pdf. Acesso em: 3 set. 2023.

MILANI, Carlos; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/XrwnktSWHGLqXdTSBhtCqsR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 nov. 2023.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PEC-PG (Pós-Graduação).** 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/programas-de-estudo-para-estrangeiros/pec-pg-pos-graduacao>. Acesso em: 20 fev. 2024.

_____. **Programas de Estudante-Convênio.** 2022. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=62841#:~:text=Criado%20oficialment e.> Acesso em: 6 nov. 2023.

_____. **Promisões.** 2024b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/promisoes#:~:text=O%20Projeto%20Milton%20Santos%20de,%C3%A1reas%20de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20e%20cultura..> Acesso em: 20 mar. 2024.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Cooperação educacional.** 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cooperacao-internacional/cooperacao-educacional>. Acesso em: 20 fev. 2024.

_____. **Histórico.** 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/arquivos/arquivos-teste/cronologia_1964_1988.pdf. Acesso em: 1 mar. 2024.

_____. **PEC-G 2021 – Resultado final.** 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/arquivos/arquivos-teste/ProcessoSeletivo2021_ResultadoPorPasCadastroPECG.pdf/view. Acesso em: 28 mar. 2024.

_____. **PEC-G 2022.** 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/PECG_2022ResultadoFinalv2.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

_____. **Sobre o programa.** 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/cultura-e-educacao/temas-educacionais/programas-de-estudo-para-estrangeiros/pec-g/sobre>. Acesso em: 18 mar. 2024.

MUÑOZ, Echara Echart. A cooperação Sul-Sul do Brasil com a África. **Caderno CRH.** Salvador, v. 29, n. 76, p. 9-12, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Zj5t9LBrJGCHcbqf8xQHwDF/?lang=pt>. Acesso em: 6 nov. 2023.

SCHARDONG, Marina Mattioni. **Cooperação e globalização: o programa Estudante-convênio - Graduação na Política Externa Brasileira do Século 21.** Orientador: José Flávio Sombra Saraiva. 2012. 29 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, L. I. L.. 1º de janeiro de 2003. *In*: **A Política Externa do Brasil.** Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

THE WORLD BANK. **Population, total – Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola, Mozambique.** 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2021&locations=CV-GW-AO-MZ&start=2017>. Acesso em: 28 mar. 2024.

TOMAZINI, Rosana Correa. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. **Revista Carta Internacional.** Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2017, p. 28-48. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/632>. Acesso em: 13 nov. 2023.

UFSC – Secretaria de Relações Internacionais. **O Programa PEC-G.** 2024. Disponível em: <https://sinter.ufsc.br/o-programa-pec-g/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. Política Exterior e Desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e política externa independente. **Revista brasileira de história.** [S.l.], v. 14, n. 27, p. 99-111, 1994.