MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

# O CONTINENTE AFRICANO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA (2003-2010): COMÉRCIO, COOPERAÇÃO E POLÍTICA.

**ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE**
*Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP.*
*Professor do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB),*
*Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ).*

**MARIA EDUARDA DE ANDRADE E SOUSA**
*Mestranda do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB);*
*Pesquisadora, bolsista CAPES, do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPQ),.*

## RESUMO:

A África, após décadas de instabilidade política e estagnação econômica, hoje se apresenta como uma região próspera que tem atraído o interesse das potências emergentes, notadamente o Brasil. Este país busca no continente africano não apenas recursos naturais e mercados para as suas exportações, mas também parceiros políticos que apoiem suas causas internacionais, contribuindo para fortalecer a sua inserção internacional e o seu status de potência. Por outro lado, a cooperação livre de condicionalidades oferecida pelo Brasil tem atraído os governos africanos, que veem a cooperação Sul-Sul como uma alternativa à assistência ao desenvolvimento oferecida pela OCDE. O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica da cooperação Brasil-África durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de compreender os interesses que motivam esse engajamento e os benefícios que ela proporciona aos países africanos. O trabalho está estruturado em duas partes. Na primeira seção, será apresentado um breve histórico das relações entre Brasil e África. Na seção seguinte, será discutido o aprofundamento da cooperação com o continente africano durante os anos 2000. Finalizam o artigo as considerações finais.
**PALAVRAS-CHAVE:** cooperação Sul-Sul; relações Brasil-África; governo Lula.

## ABSTRACT:

Africa, after decades of political instability and economic stagnation, today presents itself as a prosperous region that has attracted the interest of emerging powers like Brazil. This country seeks in Africa not only natural resources and markets for its exports, but also political partners to support its international causes, helping to strengthen its international status as an emerging power. Moreover, the conditionality-free cooperation offered by Brazil has attracted African governments, which regard South-South cooperation as an alternative to the development assistance provided by the OECD. The aim of this paper is to analyze the dynamics of cooperation undertaken by Brazil

in Africa, in order to understand the interests that motivate this engagement and the benefits it provides to African countries. The paper has been structured in two parts. In the first section, we present a brief background of the relationship between Brazil and Africa. In the following section, we discuss the deepening of Brazil-Africa cooperation during the 2000s.
**KEYWORDS:** South-South cooperation; Brazil-Africa relations; Lula government.

## INTRODUÇÃO

As pesquisas acadêmicas bem como os informes oriundos da mídia internacional tem frequentemente noticiado na última década um crescente envolvimento do Brasil com a África. Manifestações de tal aproximação podem ser vislumbradas, além da observação do contundente discurso presente nos documentos oficiais de política externa de ambos os lados, mas também mediante a presença de empresas brasileiras em Angola e Moçambique, as recorrentes visitas presidenciais ao continente africano e até mesmo a realização de concertos musicais de artistas brasileiros na África lusófona. De fato, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) enfatizou os vínculos com as nações africanas, de acordo com a sua política de Cooperação Sul-Sul e, sobretudo, em conformidade com suas diretrizes de política externa brasileira, que visava consolidar a aproximação, cooperação e atuação protagonista do Brasil junto aos países em desenvolvimento.

Não obstante, apesar de ter ganhado maior atenção nos últimos anos, a cooperação do Brasil com o continente africano não constitui um fenômeno novo na arena internacional. A política de aproximação com a África remonta à década de 1960, quando do governo de Jânio Quadros, que lançou as bases para a política africana do Brasil. Muito embora os vínculos do Brasil com a África sejam bem mais antigos do que os jornais e revistas fazem crer, essas relações sofreram grandes alterações ao longo dos anos, refletindo, inclusive, mudanças nos interesses que motivam tal aproximação. Atualmente, o Brasil vislumbra oportunidades econômicas, sobretudo no que diz respeito à abertura de novos mercados para exportações de produtos/serviços e ao fornecimento de petróleo, assim como oportunidades políticas de obtenção de apoio internacional para o seu projeto de ascensão política na arena internacional.

O objetivo do presente trabalho é analisar a dinâmica da cooperação Brasil-África no período compreendido entre os anos de 2003 e 2010, ou seja, ao longo do governo Lula, a fim de compreender os interesses que motivam essa aproximação e os benefícios que ela proporciona aos países africanos. A metodologia empregada no presente trabalho foi a abordagem qualitativo-indutiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental, incluindo discursos oficiais compilados pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), artigos científicos e livros sobre a política externa brasileira e as relações Brasil-África, assim como relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Banco Mundial, além de dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Muito embora não tenha sido adotada nenhuma teoria das Relações Internacionais para o estudo do caso em questão, a presente pesquisa parte de um conceito fundamental para o estudo da realidade internacional contemporânea: a Cooperação Sul-Sul (CSS). O que se conhece hoje como CSS nasceu na década de 1970 como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Em 1978, o grupo de trabalho sobre a CTPD, criado em 1972 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, adotou o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), que definiu a CTPD como um meio para construção de canais de comunicação entre países em desenvolvimento através da criação e transferência de tecnologias e experiências. O PABA reconhecia que a CTPD não deve ser vista como uma substituta à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) oferecida pelos países desenvolvidos nem tampouco reduzir a responsabilidade desses últimos com o desenvolvimento internacional (CTDP, 1978). Mais recentemente, o Documento Final de Nairóbi, adotado pela Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Cooperação Sul-Sul em 2009, definiu a CSS como um esforço conjunto dos povos do Sul, nascido de objetivos e experiências comuns e regido pelos princípios de respeito à soberania nacional e ausência de condicionalidades. Cabe destacar que as vantagens inerentes à CSS não implicam que esta seja moralmente superior à Cooperação Norte-Sul ou que deva substituí-la, devendo ser vista, tão-somente como uma alternativa ou complemento à AOD.

O trabalho está estruturado em duas partes. Na primeira seção, será apresentado um breve histórico das relações entre Brasil e África, até a década de 1990. Na seção seguinte, será discutido o aprofundamento da cooperação com o continente africano durante os anos supracitados sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta seção, por sua vez, apresenta-se dividida em três subtópicos, a saber: (i) cooperação técnica; (ii) comércio e investimentos, e por fim, (iii) relações político-diplomáticas. Seguem-se as considerações finais que corroboram com a argumentação de engajamento brasileiro no tocante ao estreitamente das relações com a África, confirmando o discurso enfático da diplomacia nacional favorável à Cooperação Sul-Sul.

## BREVE HISTÓRICO: A POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL DE JÂNIO QUADROS A FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Os laços entre Brasil e África são antigos; remontam ao período colonial e se devem, em grande medida, à colonização portuguesa. As relações entre os dois extremos do Atlântico Sul iniciam-se ainda no século XVI, através do tráfico de escravos, evoluindo para outras

modalidades de comércio e perdurariam até meados do século XIX, quando da proibição do tráfico (SARAIVA, 2012). A partir de então, com o triunfo do neocolonialismo europeu e a orientação do Brasil para outras prioridades, tal como a definição de fronteiras no entorno da Bacia Platina, as relações com o continente africano entram em franco declínio.

A África só voltaria a figurar na agenda de política externa brasileira após o fim da II Guerra Mundial, com o advento do processo de descolonização. Os anos 1960 marcaram o lançamento da política do Brasil para a África, elaborada durante o governo de Jânio Quadros em meio a um panorama de revisão das linhas gerais da política externa brasileira, que resultaria na chamada Política Externa Independente (PEI). Até então o continente africano não figurava na lista de prioridades da política exterior brasileira, não se constituindo objeto de uma atenção específica.

Quaisquer interesses do Brasil na África estavam subordinados às relações com Portugal,[1] o que impedia um posicionamento firme do Brasil em defesa da descolonização (RIBEIRO, 2010). Assim, o Brasil compactuava com a tese portuguesa de que Lisboa não detinha colônias, senão províncias ultramarinas, inerentes ao território luso e que essas deveriam ser protegidas frente a novas ingerências colonialistas. Segundo Penna Filho e Lessa (2007), o desinteresse do Brasil pela África no período devia-se ainda ao fato de a África ser vista como um rival comercial que detinha preferências junto ao mercado europeu.

De acordo com Patrícia Leite:

> O adensamento das relações com os países africanos ampliava o perfil internacional do Brasil. O país colocava-se como "ponte entre a África e o Ocidente", nos termos de Jânio Quadros. [...] O discurso oficial brasileiro acentuava a identidade cultural comum dos dois povos, que reforçaria as credenciais de ponte do país. Construía-se uma imagem da sociedade brasileira forjada na comunhão da matriz ocidental com a herança histórica e cultural do continente africano, a ser projetada na África (LEITE, 2011: 101).

A política africana de Jânio Quadros e João Goulart legitimou-se sobre as bases do discurso culturalista que dominava o Itamaraty e a academia brasileira. Ressaltavam-se os laços históricos e a identidade cultural que ligava o Brasil à África, forjando uma aproximação com o continente mediante a manipulação de uma retórica falaciosa que apresentava o Brasil como uma democracia racial, que serviria de exemplo para as nações africanas (SARAIVA, 1996).

[1O] Brasil assinou em 1953 o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, que previa que ambos os países se consultariam antes de emitir qualquer posicionamento sobre um problema internacional, o que impedia o Brasil de posicionar-se ao lado das colônias portuguesas na luta anticolonialista.

A década seguinte marcou o auge nas relações Brasil-África, chegando a ser considerada por Saraiva (1996) como "os anos dourados" da política africana do Brasil. Foi durante esse período que o Brasil estabeleceu sua aproximação oficial com o continente africano e intensificou seu engajamento na África mediante uma vigorosa estratégia de Cooperação Sul-Sul. As contradições entre o relacionamento com Portugal e a inserção na África foram finalmente resolvidas com a deposição do regime salazarista e a independência das colônias portuguesas, abrindo as portas para a implementação de uma efetiva política africana por parte do Brasil.

A crise do petróleo, em 1973, criou incentivos para a aproximação com a África. A partir de então, o Brasil tomou consciência de sua vulnerabilidade energética e passou a diversificar seus fornecedores de hidrocarbonetos, intensificando suas relações com as economias africanas produtoras de petróleo, a exemplo de Angola e da Argélia (PENNA FILHO *apud* BECARD & PAUTASSO, 2010).

Durante os governos de Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, o Brasil implementou uma robusta política de cooperação Sul-Sul com o continente africano, visando uma aproximação tanto econômica como política. Na perspectiva econômica, a cooperação Sul-Sul correspondia aos interesses brasileiros de abrir mercados para suas manufaturas e garantir o fornecimento de recursos energéticos. Já na perspectiva política, a cooperação Sul-Sul com o continente africano satisfazia os anseios brasileiros de ampliação do prestígio internacional do país, através da articulação com os países africanos para a renegociação das regras do comércio internacional junto ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT (LEITE, 2011).

A partir da década de 1980, a política africana do Brasil começou a entrar em declínio. Apesar do interesse do Brasil em manter o esquema de cooperação com a África, a conjuntura internacional, marcada pelo triunfo do capitalismo, pela descontinuidade do diálogo Norte-Sul e pela crise da dívida, impôs constrangimentos à ação internacional do país. Embora mantivessem as diretrizes da PEI, os governos de João Baptista Figueiredo e José Sarney encontraram dificuldades em levar adiante o projeto de cooperação com o continente africano, devido a uma conjuntura internacional (e nacional) de crise (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006).

Em termos econômicos, outro fator que contribuiu para manter o relacionamento apesar das adversidades foi a prática do *countertrade*[2], uma espécie de escambo ou, em outras palavras, troca de mercadorias entre dois países. Tratava-se de uma forma de

[2]Segundo Oliveira (2008), o countertrade consiste na compra de produtos mediante o pagamento total ou parcial em mercadorias; foi uma alternativa encontrada pelos países em desenvolvimento para contornar a carência de divisas no contexto da crise da dívida e permitiu a manutenção do intercâmbio comercial com a África durante os anos 1980.

driblar o protecionismo imposto pelas economias desenvolvidas e suprir as demandas nacionais a despeito da escassez de divisas. Assim, o Brasil estabeleceu contratos de *countertrade* com países como Nigéria e Angola, para os quais o Brasil exportava veículos, equipamentos e serviços de construção de infraestrutura em troca do fornecimento de petróleo (SANTANA, 2003).

Já em termos políticos, o governo Sarney buscou aprofundar a cooperação com os países africanos através da criação, em 1986, da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZoPaCAS)[3], no intuito de fomentar a aproximação entre os Estados-membros e manter a paz e a segurança no Atlântico Sul mediante a desmilitarização da região. (MOURÃO & OLIVEIRA, 2000).

A década de 1990 foi um período de retrocesso na política africana do Brasil. A partir do governo de Fernando Collor as relações com o continente africano entraram num processo de franco declínio, seja no campo econômico, com a redução do fluxo comercial, seja no campo diplomático, com a evasão de diplomatas brasileiros do continente africano. A reformulação da política externa promovida por Collor, que abandonou os princípios da PEI, visava descontruir o perfil terceiro-mundista até então vigente na política externa brasileira e restabelecer uma aliança especial com os Estados Unidos (HIRST & PINHEIRO, 1995). Havia, no período do governo Collor, a concepção de que o Brasil deveria "alinhar-se" aos países desenvolvidos, notadamente os EUA, e aproveitar o ímpeto da dinâmica comercial desses países.

O regionalismo, cuja maior expressão era o Mercosul, surgiu como prioridade, e o relacionamento com os países africanos foi relegado a segundo plano. Contudo, após o *impeachment* de Fernando Collor, Itamar Franco procurou retomar as diretrizes da PEI de autonomia e universalização. Nesse ínterim, o continente africano voltou a figurar na lista de prioridades da política externa brasileira, seja no plano econômico, através da promoção do comércio Brasil-África, seja no plano político, com o Brasil participando nas missões de paz da ONU no continente e fomentando a cooperação político-cultural com a comunidade dos povos de língua portuguesa (BECARD, 2009).

[3A] ZoPaCAS foi instituída pela resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, que prevê a desmilitarização do Atlântico Sul e o estabelecimento de uma zona de livre de armas nucleares na região. Este último compromisso está complementado pelo Tratado de Tlatelolco (1967) e pelo Tratado de Pelindaba (1996), que baniram armas nucleares na América Latina e na África, respectivamente. A ZoPaCAS conta, atualmente, com a participação de 24 Estados ribeirinhos, a saber: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Para mais detalhes, ver: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_tags&view=tag&id=567--zopacas-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul&lang=pt-BR> (acesso em 23 de junho de 2015).

Ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, manteve-se a tendência de relativo afastamento do continente africano, dado que as prioridades do Brasil estavam nas relações com as economias desenvolvidas e a América do Sul, com a consolidação do Mercosul e sobretudo na busca pela estabilidade econômico-monetária. A precária situação de crise econômica e política na África durante os anos 1990, após longos e ineficientes anos de ajuste estrutural, incrementou o "custo África", contribuindo para afugentar o empresariado brasileiro da região (SANTANA, 2003).

> O governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) ampliaria o silêncio nas relações Brasil-África, reforçando a tendência declinante nas relações entre os dois lados do Atlântico Sul. [...] A tendência em baixa, no entanto, não significou o fim dos contatos. [...] A política africana persistiria de forma seletiva, com prioridades específicas e delimitadas no continente. A política africana dos anos 1970 e parte dos 1980 cede lugar a um enfoque recortado a poucos países, regiões e temas (SARAIVA, 2012: 50).

O papel secundário da África na política externa da administração de Fernando Henrique Cardoso se evidencia pela tendência de declínio dos intercâmbios comerciais e pelo fechamento de postos diplomáticos em Camarões, na República Democrática do Congo, na Tanzânia, em Togo e em Zâmbia (RIBEIRO, 2010). Apesar do relativo distanciamento, o governo FHC deu um importante passo no entendimento político-diplomático entre Brasil e África: a institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, com a finalidade de promover "a concertação político-diplomática, a valorização da língua portuguesa e a cooperação técnica, científica e tecnológica" (PIMENTEL, 2000). No que tange à esfera econômica, se consolidaram as relações comerciais com alguns países africanos, a exemplo de Angola, da Nigéria e da África do Sul.

Ambos os casos são representativos da tendência de "opções seletivas" aventada por Sombra Saraiva (1996), segundo a qual o Brasil teria abandonado, ao longo dos anos 1990, o paradigma da tradicional política africana em favor do relacionamento pontual com alguns países que ofereciam à nossa economia maiores vantagens. Nesse contexto, o presidente Fernando Henrique Cardoso visitou a África do Sul e Angola, firmando acordos de cooperação em diversos setores. O Brasil também contribuiu com a operação de paz das Nações Unidas em Angola (UNAVEM), com cerca de 1.100 combatentes, o maior contingente militar fora do país desde a II Guerra Mundial (MRE, 1996).

Contudo, cabe relativizar as vantagens econômicas oferecidas pelas economias desenvolvidas. Os fluxos comerciais entre Brasil e nações desenvolvidas apresentavam déficit, os investimentos eram condicionados a adoção de programas e orientações externas, não havia ganhos de representatividade política em âmbito internacional e quan-

do havia necessidade de ajuda externa dos principais organismos internacionais, essas também estavam sujeitas a condições impostas.

Na seção seguinte, tratar-se-á da cooperação do Brasil com a África ao longo dos anos 2000, mais especificamente durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-10), com ênfase nos seguintes aspectos, a saber: a cooperação técnica, comércio/investimentos e a concertação política.

## RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA (2003-10): COOPERAÇÃO, COMÉRCIO E CONCERTAÇÃO POLÍTICA.

Malgrado o relativo abandono da política africana durante os anos 1990, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva o Brasil voltou a conferir prioridade ao continente africano nas relações internacionais do país. Durante o governo de Lula da Silva, o Brasil tornou a firmar uma série de acordos de cooperação com uma parcela relevante dos países africanos nos mais diversos setores, e forneceu incentivos para que o empresariado brasileiro investisse nas economias africanas e ampliasse suas exportações para o continente. Além disso, no plano bilateral, abriram-se novas embaixadas no continente africano e intensificaram-se as visitas presidenciais e ministeriais, ao passo que, no plano multilateral, forjou-se uma maior coordenação nos organismos internacionais. O renovado interesse brasileiro no continente africano se reflete no discurso de Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores da administração de Lula, durante a Conferência Ministerial da União Africana em novembro de 2005:

> One of President Lula's first priorities is the intensification of Brazil's relations with African countries. This year, for example, I had the pleasure of visiting Dar es Salaam. Shortly afterwards we opened our Embassy there. We are proud of having the largest population of African-descendants outside Africa. We want to strengthen our partnership in the context of enhanced South-South cooperation. We have a common past, notably the struggle against colonization. Today we face the common challenge of fighting poverty and underdevelopment (AMORIM, 2005 : 165).[4]

O atual engajamento das potências emergentes no continente africano representa um contraponto à tradicional cooperação oferecida pelos países ocidentais, nos moldes estabelecidos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com o discurso ofi-

[4]"Uma das principais prioridades do Presidente Lula é a intensificação das relações do Brasil com os países africanos. Este ano, eu tive o prazer de visitar Dar es Salaam. Pouco tempo depois, nós abrimos a nossa embaixada lá. Nós nos orgulhamos de ter a maior população de afrodescendentes fora da África. Nós queremos fortalecer a nossa parceria no contexto de uma Cooperação Sul-Sul aprimorada. Nós temos um passado comum, notadamente a luta contra a colonização. Hoje nós enfrentamos o desafio comum de lutar contra a pobreza e o subdesenvolvimento". (tradução própria)

cial brasileiro, o Brasil não condiciona a cooperação à adoção de um receituário de "boas práticas", em contraste com os países do CAD e em consonância com o princípio da não intervenção no qual se pauta a política externa brasileira.

O Brasil tem promovido uma aproximação com o continente africano livre de condicionalidades, fortemente calcada no compromisso com a cooperação técnica para o desenvolvimento. É essa a grande vantagem da cooperação Sul-Sul: como compartilham os mesmos problemas, os países em desenvolvimento são mais sensíveis às demandas dos seus parceiros e mais aptos a resolver seus problemas, atraindo-os através de experiências de sucesso.

Além disso, a cooperação do Brasil para com o continente africano não se restringe ao oferecimento de ajuda externa, ou assistência para o desenvolvimento, como preferem os doadores do Norte, incluindo também investimentos diretos, exportação de serviços, cooperação técnica e transferência tecnológica (SOUZA, 2012). Observa-se um modelo de cooperação que deve resultar em resultados positivos para os países envolvidos. Os investimentos convertem-se em criação de infraestrutura para os países africanos bem como são adequadamente remunerados, determinando o retorno do investidor.

A estratégia africana do Brasil também inclui o cancelamento de dívidas e a concessão de empréstimos e financiamentos a baixos juros e livres de condicionalidades, os quais vêm atraindo o interesse africano frente às linhas de crédito oferecidas por instituições financeiras multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Muito embora seja um país em desenvolvimento, o Brasil não tem hesitado em aliviar a dívida dos países africanos. Assim, o governo brasileiro oficialmente cancelou totalmente as dívidas de Moçambique (369 milhões de dólares), Tanzânia (10 milhões de dólares), Mauritânia (9 milhões de dólares) e Guiné Bissau (5 milhões de dólares) (PINO, 2010).

Instituições financeiras estatais brasileiras têm desempenhado um papel decisivo na atração de capitais e investimentos para a África, mediante a abertura de linhas de crédito para a realização de projetos de desenvolvimento no continente africano. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de projetos de construção de infraestrutura, bem como oferecimento de incentivos para as exportações brasileiras para o continente[5].

Vale salientar que o Brasil tem evitado utilizar a modalidade de cooperação amarrada, isto é, aquela condicionada à contratação de empresas e à aquisição de produtos oriundos do país doador. Esta modalidade vem sendo amplamente explorada pela China, e tem servido "em grande medida, às próprias necessidades de desenvolvimento da China, facili-

[55]eminário Investindo na África: oportunidades, desafios e instrumentos para cooperação realizado em maio de 2012.

tando a exportação de matérias-primas para o país e exigindo que 50% dos materiais e serviços utilizados nos projetos financiados sejam comprados da China" (SOUZA, 2012:. 96).

O Brasil, por seu lado, tem buscado concentrar-se na cooperação técnica que, de acordo com o governo brasileiro, não reflete interesses econômico-comerciais brasileiros, mas responde, antes, às demandas dos países africanos (*demand-driven*). Segundo Sotero (2009), a cooperação internacional brasileira contrasta com o modelo de cooperação amarrada adotado pelos doadores tradicionais e por alguns países do BRICS, a exemplo da China.

Não obstante, no que concerne aos empréstimos concedidos pelo BNDES, que respondem pela maior parte dos recursos investidos em cooperação internacional do país, prevalece o paradigma da "cooperação amarrada", favorecendo a importação de produtos brasileiros e a contração de empresas como a Odebrecht, a Andrade Gutierrez e Camargo Correa. De acordo com Ayllón Pino:

> La gran cuestión es que, al contrario de la cooperación técnica brasileña, los préstamos del BNDES y otras iniciativas como el Programa de Crédito a la Exportación son de corte rembolsable y demandan la adhesión de los beneficiarios a varias condiciones, siendo la primera la obligatoriedad de que los recursos sean utilizados para comprar bienes y contratar servicios de empresas brasileñas (2010: 5).[6]

No que diz respeito aos países ricos em petróleo, o Brasil tem oferecido empréstimos garantidos em petróleo, modalidade por meio da qual se obtém uma quantidade determinada do hidrocarboneto como forma de pagamento pelo empréstimo. O Brasil, por exemplo, aprovou, em abril de 2012, uma linha de crédito no valor de 2 bilhões de dólares para Angola, pela qual o governo angolano comprometeu-se a contribuir com um quantia equivalente a 20 mil barris de petróleo por dia.[7]

A despeito da manipulação de práticas como a "cooperação amarrada" e os empréstimos garantidos em petróleo, o padrão de engajamento brasileiro tem atraído os governos africanos, que veem no Brasil uma alternativa ao relacionamento assimétrico com as potências ocidentais, bem como uma maneira de diversificar as suas dependências, favorecendo o desenvolvimento e a inserção internacional da região. Deste modo, o Brasil apresenta-se aos países africanos como seu semelhante, isto é, um país em desenvolvimento disposto a compartilhar experiências e conhecimentos de maneira horizon-

[6]"A grande questão é que, ao contrário da cooperação técnica brasileira, os empréstimos do BNDES e outras iniciativas como o Programa de Crédito à Exportação são de corte reembolsável e demandam a adesão dos beneficiários, sendo a primeira a obrigatoriedade de que os recursos sejam para comprar bens e contratar serviços de empresas brasileiras." (tradução própria)

[7]PLATAFORMA BNDES. Novas frentes de investimentos de BNDES na África. In: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/311-iniciativas-do-banco-ampliam-desembolsos-para-mocambique-e-gana> (acesso em 31 de outubro de 2012).

tal, livre de imposições, afastando-se da lógica imperialista que ao longo de dois séculos condenou a África à dependência e à subordinação. Esta disposição de aproximar-se dos africanos num patamar de igualdade transparece no discurso do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

> Essa relação que o Brasil pretende manter com os países da África não é uma relação de um país imperialista com vocação de hegemonia. Já estamos cansados, já fomos colonizados, já nos libertamos do hegemonismo. Queremos agora parceria, queremos companheirismo, queremos trabalhar de braços juntos para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais, democráticos e para que tenhamos igualdade de oportunidades (SILVA, 2003: 192).

Constata-se, do acima descrito, que o governo brasileiro tem concedido importância ao princípio da solidariedade e do companheirismo para o continente africano. Nesse artigo são ressaltadas a cooperação técnica, comercial e de investimentos e política-diplomático em maior detalhe. Portanto, inicia-se em seguida o subtópico que trata da cooperação técnica, seguida das duas outras supracitadas.

## COOPERAÇÃO TÉCNICA

A cooperação técnica é o carro-chefe das relações Brasil-África. A visibilidade da cooperação técnica brasileira se deve ao fato de estar pautada nos princípios de horizontalidade, não-intervenção, ausência de condicionalidades e *enfoque-driven*, que refletem em grande medida o ideário da Cooperação Sul-Sul. Não obstante, essa modalidade consome uma parcela reduzida dos recursos investidos pela cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI). De acordo com um levantamento feito pelo Ipea, a cooperação técnica respondia por apenas 11,5% e 6,3% dos gastos das instituições brasileiras com a COBRADI em 2009 e 2010, respectivamente (Ipea/ABC, 2013).

Embora ainda represente uma fração reduzida da COBRADI em comparação com contribuições para organizações internacionais (33,7% em 2010), os gastos com operações de paz (36% em 2010) e a cooperação humanitária (17,6% em 2010), a cooperação técnica tem crescido continuamente desde 2005, como se pode observar na tabela abaixo:

*Tabela 1: Cooperação técnica brasileira, 2005-2009 (em R$ valores correntes)*

| Cooperação técnica brasileira, 2005-2009 (em R$ valores correntes) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| 27.775.710,55 | 32.801.148,70 | 35.599.271,59 | 58.738.112,72 | 97.744.759,99 | 101.676.174 |

*Fonte: elaborado com base em Ipea/ABC (2010); IPEA/ABC (2013)*

De acordo com Patrícia Soares Leite (2011), a prioridade conferida à cooperação técnica pelo governo brasileiro se deve ao fato de esta modalidade ser menos onerosa aos cofres públicos e projetar o ideário da Cooperação Sul-Sul amplamente defendido pelas autoridades brasileiras.

O Brasil tem oferecido cooperação técnica ao continente africano nos mais diversos setores, como agricultura, medicina, ensino profissionalizante e proteção social. No âmbito da agricultura, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) tem promovido projetos estruturantes que visam aumentar a produtividade agrícola africana, como o Projeto *Cotton Four* – para o desenvolvimento de um setor algodoeiro autônomo em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali –, o Projeto de Melhoria da Pesquisa Técnica e da Capacidade de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento Agrícola no Corredor de Nancala, cujo objetivo é reproduzir em Moçambique o sucesso da produção agrícola do cerrado brasileiro,[8] e o Projeto de Desenvolvimento da Rizicultura, cujo objetivo é aumentar a produtividade da lavoura de arroz no Senegal, tornando-o autossuficiente, através da mecanização da produção e da capacitação profissional. A EMBRAPA chegou a abrir, em 2006, um escritório em Gana, a fim de coordenar os projetos realizados no continente africano (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011).

No setor de saúde, o Brasil tem contribuído com o tratamento de doenças, como a AIDS, a anemia falciforme e a malária, nas quais a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) possui reconhecida expertise. Em virtude da importância da FIOCRUZ para a cooperação técnica e científica em saúde na África, foi instalado em 2008 um escritório da instituição em Maputo, Moçambique, para coordenação da sua atuação no continente, e já está em andamento a construção de um laboratório farmacêutico para a produção de medicamentos genéricos, inclusive os retrovirais empregados no tratamento da AIDS (ABC, 2010).

O Brasil também tem oferecido cooperação educacional e capacitação profissional através do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em uma série de países da África Subsaariana – a exemplo de Angola, Cabo Verde, Moçambique, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe –, onde foram instalados cinco centros de ensino profissionalizante (COBRADI/IPEA, 2010). No setor de proteção social, o Brasil tem buscado reproduzir nos países africanos o sucesso do Programa Fome Zero. Atualmente está em fase de negociação a implementação de um projeto piloto do Programa Bolsa Família no Benin, que irá beneficiar três mil famílias em doze cidades do país (ABC, 2010).

[8] O corredor de Nancala, em Moçambique, está localizado na mesma latitude que o cerrado brasileiro, apresentando condições climáticas e geológicas similares às deste.

Além disso, o Brasil coopera com a África na área da energia renovável, incentivando a produção de etanol, biodiesel e carvão vegetal no continente africano, como também na área dos esportes, sobretudo o futebol, mediante o treinamento de atletas e técnicos profissionais.

Como se pode perceber, a cooperação técnica e científica mostra-se bastante importante para o Brasil, o que confere legitimidade ao discurso brasileiro de ênfase na solidariedade e no intercâmbio de conhecimentos e experiências entre povos em desenvolvimento. Não obstante, o Brasil também vislumbra uma profusão de oportunidades econômicas na África, como será discutido na seção a seguir.

## COMÉRCIO E INVESTIMENTOS

A cooperação do Brasil com os países africanos não é desinteressada. Obviamente, o Brasil possui interesses econômicos no continente, vendo-o como um espaço propício para obtenção de recursos naturais e expansão das suas exportações e investimentos. No que diz respeito ao comércio, procura-se garantir o fornecimento de petróleo e abrir mercados para a exportação de produtos manufaturados brasileiros[9]. Já no que se refere aos investimentos, os principais setores de atuação do Brasil no continente são energia e petróleo, mineração e infraestrutura.

O interesse pelo ouro negro africano é antigo; remonta à década de 1970, quando o Brasil tomou consciência de sua vulnerabilidade energética em meio à Crise do Petróleo. Desde então, o Brasil tem investido no setor petrolífero africano através da Petrobras, presente hoje em Angola, Nigéria, Líbia, Benin, Tanzânia e Namíbia.[10] O Brasil também tem atuado no setor da mineração, explorando cobre, níquel, minério de ferro, dentre outros, através da Vale, presente hoje em Angola, África do Sul, Moçambique, Zâmbia, Malawi, Gabão, República do Congo (Congo-Brazzaville), Libéria e Guiné. [11]

[9A] perspectiva de ganho não é exclusiva do Brasil; a China tem feito significativos avanços no sentido de expandir seus fluxos comercial e de investimentos para a África, visando, sobretudo, uma parceria que garanta um fornecimento confiável de recursos energéticos.

[10P]ETROBRÁS. Presença Global. In: <http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/presenca-global/> (acesso em 31 de outubro de 2012).

[11V]ALE. Vale no Mundo. In: <http://www.vale.com/pt-r/fornecedores/paginas/default.aspx> (acesso em 31 de outubro de 2012).

*Tabela 2: Principais parceiros comerciais da China e do Brasil na África Subsaariana (2010)*

| | |
|---|---|
| 1 | Nigéria |
| 1 | África do Sul |
| 2 | Angola |
| 3 | Gana |
| 4 | República Democrática do Congo |

*Fonte: BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011.*

Como se pode observar na tabela acima, Nigéria, África do Sul e Angola despontam entre os principais parceiros comerciais do Brasil. A Nigéria responde por 32,83% do comércio do Brasil com a África Subsaariana, ao passo que Angola por 8,68% deste comércio. (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011) É interessante observar que ambos os países africanos são importantes produtores de petróleo; somente Nigéria (39,1%) e Angola (31,6%) são responsáveis por mais de 70% do petróleo produzido em toda a África Subsaariana. (US EIA, 2010) Segundo a US Energy Information Administration (US EIA), em 2010 a Nigéria era o 10º maior produtor de petróleo do mundo, com uma produção de 2.458 barris por dia, ao passo que Angola detinha a 15ª posição, com uma produção de 1.998 barris por dia.

No setor de infraestrutura, destaca-se a atuação de empresas como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez, que têm ampliado a sua presença no continente africano mediante a exportação de serviços, geralmente financiados pelas linhas de crédito concedidas pelo BNDES. A Andrade Gutierrez[12], por exemplo, tem se destacado na construção de rodovias e autoestradas em países como Camarões, Guiné, Mauritânia, Congo e Zaire, ao passo que a Odebrecht[13] e a Camargo Corrêa[14] têm desempenhado um papel preponderante na construção de rodovias e infraestrutura energética em Angola e Moçambique.

Em função desse maior dinamismo nas relações econômicas com o continente, o Brasil também tem experimentado, na última década, um acelerado crescimento do comércio com a África, que, elevando-se de 1,5 bilhões de dólares em 1999, atingiu o ápice em 2011, chegando ao total de 27,6 bilhões, após a recuperação da crise financeira que explodiu em 2008 (pode-se observar no gráfico 1 a ascensão do fluxo comercial entre

[12]ANDRADE GUTIERREZ. Engineering and Construction: Our Works. In: <http://www.andradegutierrez.com.br/Obra.aspx?CD_Menu=254> (acesso em 18 de março de 2013).

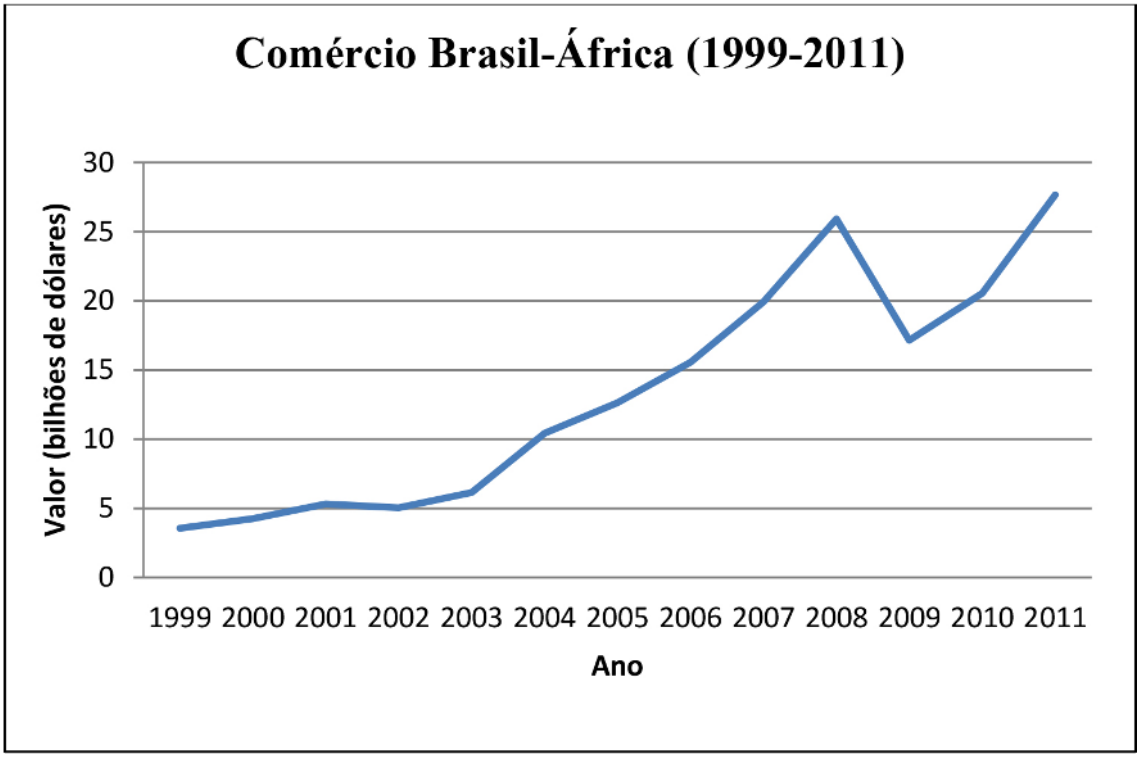
[13]ODEBRECHT. Negócios e Participações: África, Emirados e Portugal. In: <http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/africa-emirados-arabes-e-portugal> (acesso em 18 de março de 2013).

[14]CARMARGO CORRÊA. Segmentos de Mercado: Internacional. In: <http://www.construtoracamargocorrea.com.br/pt-BR/unidadesdenegocio/internacional/Paginas/default.aspx> (acesso em 18 de março de 2013).

Brasil e África, mas sobretudo, pode-se observar também os efeitos deletérios da crise financeira, especialmente nos anos de 2008 e 2009). A corrente de comércio mais que triplicou durante o governo Lula, que no seu primeiro ano de mandato registrou um valor da ordem de 6 bilhões de dólares e em 2010, no seu último ano à frente do governo brasileiro, alcançou uma cifra de 20,5 bilhões de dólares. Como resultado, o continente africano, tomado em conjunto, já constitui o quarto parceiro comercial do Brasil, atrás apenas da China, dos Estados Unidos e da Argentina (SARAIVA, 2012).

O interesse do governo brasileiro em intensificar o relacionamento comercial com a África evidencia-se pela política de concessão de incentivos à exportação para as empresas brasileiras no âmbito do Programa de Integração com a África, lançado em 2008 pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). Como resultado do programa, em 2008, foram desembolsados 477 milhões de dólares para ampliar as exportações brasileiras para o continente africano, e no ano seguinte, mais 172 milhões, alcançando um valor de 649 milhões de dólares ao final de 2009 (BANCO MUNDIAL, IPEA, 2011).

*Gráfico 1: Comércio Brasil-África (1999-2011)*

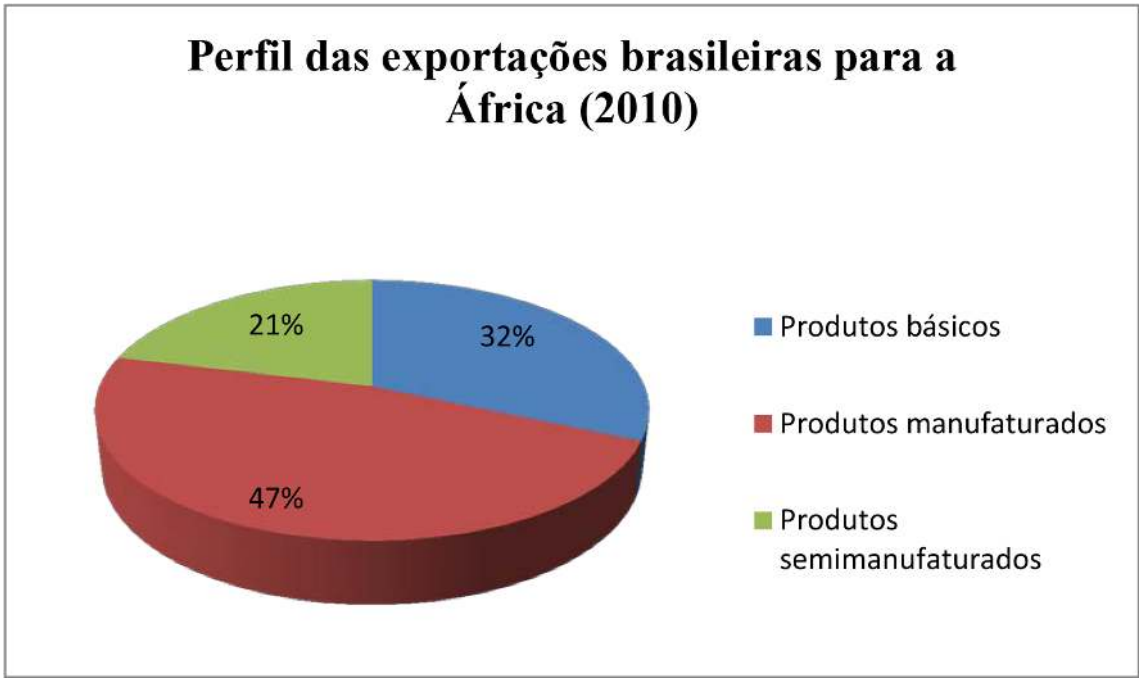



*Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, 2012.*

Ao analisar o perfil do comércio entre Brasil e África, depara-se com uma forte assimetria quanto ao conteúdo tecnológico das importações e exportações. Apesar das

manufaturas superarem os produtos primários no comércio bilateral com vários países africanos, os produtos básicos ainda respondem por 63% das importações brasileiras oriundas do continente africano, enquanto os produtos manufaturados respondem por apenas 35% do saldo comercial, como se pode observar no gráfico abaixo.

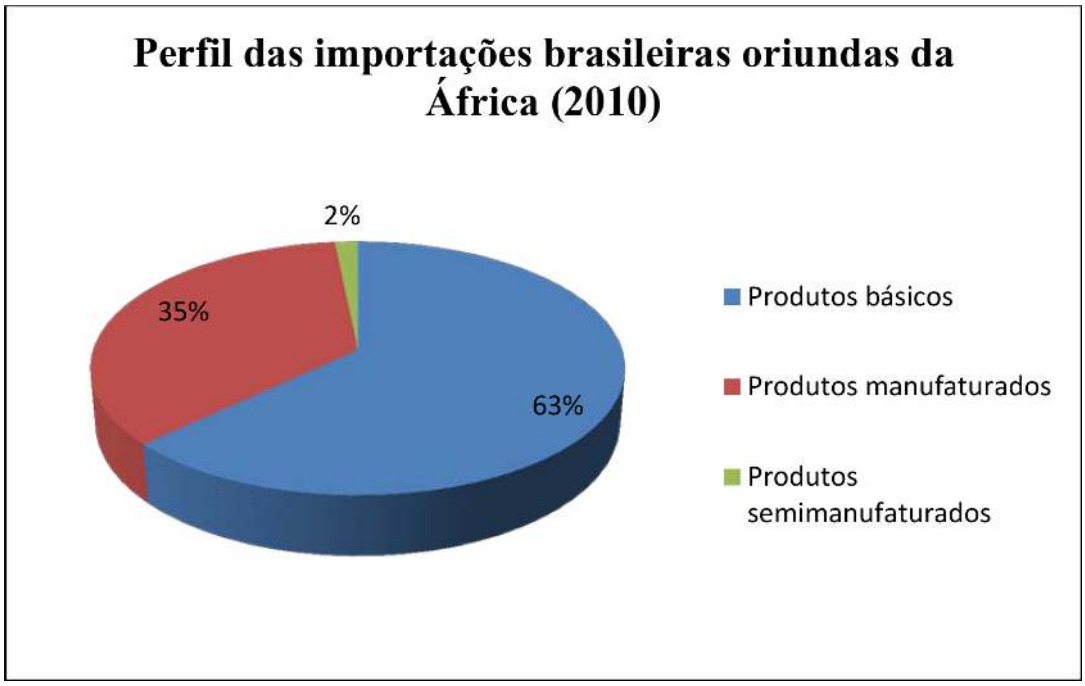
*Gráfico 2: Perfil das importações brasileiras oriundas da África (2010)*




*Fonte: Aliceweb, 2012.*

O gráfico abaixo, que expõe o perfil das exportações brasileiras destinadas ao continente africano, demonstra um forte contraste com relação ao anterior. Como se pode observar, os produtos manufaturados e semimanufaturados correspondem, juntos, a 68% das exportações brasileiras, ao passo que os produtos básicos respondem por tão-só 32% das importações africanas oriundas do Brasil.

*Gráfico 3: Perfil das exportações brasileiras para a África (2010)*




*Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC, 2011.*

Muito embora a África tenha se beneficiado nos últimos anos da valorização internacional das *commodities*, as economias africanas ainda buscam diversificar sua pauta de exportações, evitando a maldição da Doença Holandesa, isto é, a dependência excessiva dos recursos naturais, altamente sujeitos à volatilidade do mercado internacional. Assim, cabe aos países africanos disciplinar a entrada das importações e fortalecer a indústria nacional, a fim de evitar a dependência dos produtos primários, que pode minar as bases do desenvolvimento industrial e, portanto, do próprio desenvolvimento econômico africano. Constata-se que o Brasil vem contribuindo para a construção de uma relação mais equânime com os países do continente africano e, sobretudo, cooperando para o desenvolvimento na África, o que pode reduzir as fragilidades ainda presentes nos países do continente. A cooperação econômica faz sua parte em ambas as direções, mas deve-se também observar o apoio político para a superação do atraso e reforço das demandas, especialmente sociais, presente nos países africanos. Segue-se, no subtópico seguinte, a descrição e análise da política externa brasileira do governo Lula para a África.

## CONCERTAÇÃO POLÍTICO-DIPLOMÁTICA

A intensificação das relações entre potências emergentes e o continente africano tem um forte componente político. Longe de constituir uma mera estratégia para apropriar-se dos recursos naturais/energéticos africanos e ampliar o mercado para suas exportações, a cooperação Sul-Sul exercida pelo Brasil junto à África está calcada em profundos vínculos políticos. O governo brasileiro tem interesse em aprofundar os laços de amizade com o continente africano, como forma de obter apoio político para os seus posicionamentos internacionais, fortalecendo seu projeto de poder.

O atual interesse do Brasil pelo continente africano enquadra-se na política de ênfase na cooperação Sul-Sul desenhada pelo governo Lula (2003-10). A cooperação Sul-Sul, por sua vez, reemerge como corolário da "estratégia da autonomia pela diversificação" (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007), que visa reduzir as assimetrias de poder do Brasil vis-à-vis os países desenvolvidos mediante a formação de alianças no seio do mundo em desenvolvimento. Essa estratégia revela, por um lado, interesses econômicos de multiplicar parceiros comerciais e, por outro, interesses políticos de granjear apoio para as posições brasileiras nos organismos internacionais, inclusive para a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (LIMA & HIRST, 2006). Segundo Ayllón Pino,

> Por lo tanto, a pesar de que la CSS brasileña se funda en la filosofía de la asociación para el desarrollo y en los principios de solidaridad y corresponsabilidad, los propósitos vinculados a ella no se resumen, de manera exclusiva, al objetivo de contribuir al desarrollo de los países beneficiados. Según vimos la cooperación brasileña, como instrumento de la política exterior, desempeña tres funciones adicionales: la preservación de los intereses del país, la competición por mercados y la obtención de prestigio (PINO, 2010b: 67).[15]

Diante disso, o continente africano é visto pelo Brasil como uma plataforma para sua inserção internacional, mais especificamente um ambiente estratégico para a obtenção de apoio político para (1) promover a democratização e a multipolarização da ordem internacional, forjando uma descentralização das decisões mediante a renegociação das regras do jogo internacional; (2) legitimar a proposta brasileira de ampliação do Conselho de Segurança da ONU e obtenção de um assento permanente e (3) 'reparar' a dívida brasileira para com o continente africano, que sofreu com o flagelo do tráfico negreiro, indispensável, aos movimentos portugueses e seus objetivos econômicos quando o Brasil constituía-se como colônia portuguesa.

[15] "Portanto, apesar de que a Cooperação Sul-Sul brasileira se funda na filosofia da associação para o desenvolvimento e nos princípios de solidariedade e corresponsabilidade, os propósitos vinculados a ela não se resumem, de maneira exclusiva, ao objetivo de contribuir para o desenvolvimento dos países beneficiados. Segundo vimos, a cooperação brasileira, como instrumento da política exterior, desempenha três funções adicionais: a preservação dos interesses do país, a competição por mercados e a obtenção de prestígio." (tradução própria)

A aproximação do Brasil com a África no alvorecer do século XXI tem se baseado, segundo Saraiva (2012) no discurso da dívida histórica do Brasil para com o continente africano, como forma de aliviar a parcela de culpa brasileira pela estagnação da região. Abandona-se a retórica culturalista que serviu de pano de fundo para o engajamento brasileiro no continente desde a década de 1960, em favor de um discurso que apregoa a compensação do Brasil pelos males causados aos países africanos, em consequência do tráfico negreiro. Tal dívida é reconhecida não só pelo governo, como também por amplas parcelas da sociedade, ensejando um maior consenso quanto à inserção do Brasil no continente (SARAIVA, 2012).

Dessa forma, para além da intensificação dos vínculos econômicos, o Brasil também tem aprofundado os vínculos político-diplomáticos com os parceiros africanos, seja bilateralmente, com a abertura de embaixadas e a realização de visitas ao continente africano, seja multilateralmente, através de iniciativas como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). O fortalecimento dos laços político-diplomáticos com o Brasil se apresenta para os dirigentes africanos como uma oportunidade para aumentar o seu poder de barganha e legitimar as suas propostas nos foros internacionais graças à intermediação brasileira. O interesse brasileiro em defender as pautas africanas na agenda internacional se evidencia no pronunciamento do ex-presidente Lula da Silva durante a Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança, na sede nas Nações Unidas, em Nova Iorque, em setembro de 2005:

O Conselho deve continuar a dedicar também amplo espaço em sua pauta às questões africanas. Nos 14 países africanos que já visitei e nos numerosos contatos em Brasília com lideranças do Continente, pude comprovar o importante progresso institucional e econômico em curso na região. A decidida vontade política de suas lideranças de superar os conflitos do presente e lidar com a herança de um passado de dependência tem sua melhor expressão na criação da União Africana (SILVA, 2005: 86).

Atualmente o Brasil abriga 33 embaixadas africanas e possui representação diplomática em 37 países africanos, vinte a mais do que em 2002 (BANCO MUNDIAL/IPEA, 2011). Ademais, desde que assumiu a presidência, Lula fez doze viagens ao continente africano, onde realizou 34 visitas a 23 países, a saber: em novembro de 2003, visitou São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul; em junho 2004, São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde; em abril de 2005, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné Bissau e Senegal; em fevereiro de 2006, Argélia, Benin e Botsuana; em outubro de 2007, Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola, além de muitas outras visitas prestadas nos anos posteriores pelo presidente e pelo chanceler Celso Amorim a estes e outros países africanos (MRE).

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), fundado em 2003, é uma iniciativa inovadora que une três potências emergentes, a saber, Índia, Brasil e África do Sul, no intuito de

> buscar coordenação e cooperação sobre ampla gama de temas, que incluem o fortalecimento do multilateralismo, a promoção da paz e da segurança, o desenvolvimento sustentável e o combate à fome e à pobreza, bem como a realização conjunta de projetos setoriais de caráter técnico (MOURA, 2008: 10).

Para Moura (2010), o diferencial do IBAS é justamente a formação de uma coalizão de três países tão distantes, localizados em diferentes continentes e que compartilham ao mesmo tempo uma identidade comum de potência emergente, país em desenvolvimento e democracia multiétnica, marcada por sérios problemas de miséria e de distribuição de renda. A institucionalização do IBAS se enquadra na política brasileira de promoção da cooperação Sul-Sul, bem como de formação de coalizões de geometria variável "como uma estratégia para o fortalecimento de suas demandas nos fóruns multilaterais, aumentando sua capacidade de negociação e articulação" (SILVA, 2015: 159). Além do IBAS, outros exemplos do protagonismo brasileiro nas coalizões de geometria variável encontram-se no G-20 comercial (defesa dos interesses agrícolas do países em desenvolvimento junto à OMC), no BRICS, no BASIC (defesa do princípio da "responsabilidade comum, porém diferenciada" nas conferências sobre mudanças climáticas), no G4 (articulação para pressionar a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas), etc.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996, também ganhou maior importância durante o governo Lula, como um instrumento para a consolidação da política africana do Brasil, após uma década de distanciamento. A CPLP congrega o Brasil, Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), a saber, Angola, Guiné Bissau, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, com o objetivo de (1) favorecer a concertação político-diplomática; (2) valorizar e difundir a língua portuguesa, como forma de afirmação de uma identidade comum; (3) promover a cooperação técnica, sobretudo na área de educação e formação profissional (PIMENTEL, 2000). O amadurecimento da CPLP revela, de um lado, uma melhoria nas relações entre Brasil e Portugal e, do outro, o interesse brasileiro em reforçar o seu engajamento no continente africano.

Não obstante, José Flávio Sombra Saraiva enumera alguns constrangimentos que minam as possibilidades de uma plena atuação da CPLP:

> Há um problema que inibe iniciativas da CPLP em vários setores das sociedades africanas dos PALOP. A língua portuguesa não é lastro de identidade nacional ou fator de afirmação regional para vários países da CPLP. [...] Em primeiro lugar, o

> português ainda simboliza, para a última geração de combatentes nas guerras de independência, a língua do colonizador. Em segundo lugar, há uma crescente aproximação de alguns desses países, como Moçambique e Guiné Bissau, de outras comunidades linguísticas de matriz ocidental, como o inglês e o francês, que geram mais resultados práticos em termos comerciais e diplomáticos (SARAIVA, 2012: 120).

Como se pode perceber, a política africana do Brasil tem se apresentado no século XXI como um amplo programa de cooperação, que vai bem além da mera exploração das riquezas africanas, como tem sido atribuído a outras potências emergentes, a exemplo da China. O Brasil tem se dedicado à promoção da cooperação técnica, compartilhando conhecimentos para a construção de uma África mais próspera. Além disso, o governo brasileiro, juntamente com o Itamaraty, tem promovido o entendimento político-diplomático como forma de aumentar o poder de barganha dos parceiros do Sul vis-à-vis o mundo desenvolvido.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o alvorecer do século XXI, a ordem internacional vem passando por um processo contínuo de reconfiguração, em meio à emergência de novos pólos de poder, a exemplo do Brasil. A África, por sua vez, após décadas de estagnação econômica e instabilidade política, hoje se apresenta como uma região próspera que tem atraído investimentos de empresas de todo o mundo.

Nesse contexto, o Brasil tem encontrado na África um ambiente propício para a implementação de suas políticas de cooperação Sul-Sul, que envolvem tanto programas de cooperação técnica e científica, quanto empréstimos, investimentos, exportação de serviços e cancelamento de dívidas, em contraste absoluto com a tradicional assistência ao desenvolvimento oferecida nos moldes da OCDE. O Brasil tem atraído o interesse dos países africanos por não impor condicionalidades aos seus parceiros, evitando qualquer tipo de ingerência interna nos países com os quais negociam. Além disso, o tratamento horizontal oferecido pelos dois países aos governos africanos contribui para manter uma imagem positiva de ambos os países no continente.

Portanto, a cooperação Sul-Sul oferecida por doadores emergentes como o Brasil se apresenta como uma alternativa à assistência ao desenvolvimento oferecida pelas potências ocidentais, que por séculos condenaram os africanos à submissão e à inferioridade. Entretanto, a cooperação do Brasil para com o continente tampouco é altruísta ou desinteressada. A aproximação com a África está estreitamente vinculada ao projeto de

poder do Brasil, correspondendo aos seus anseios obter parceiros que defendam seus interesses e apoiem seus posicionamentos na arena internacional, sobretudo no que diz respeito à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Enfim, o grande diferencial do engajamento do Brasil na África é o fato deste ser, assim como as nações africanas, um país em vias de desenvolvimento, que compartilha muitos dos problemas domésticos africanos e possui interesses comuns no plano externo, sobretudo no que se refere à renegociação das regras internacionais e à democratização da ordem mundial. Assim, por tratar-se de um país em desenvolvimento que logrou grandes conquistas domésticas e internacionais apesar das adversidades, o Brasil oferece exemplos de sucesso para o continente africano e têm muito a contribuir em termos de investimentos e cooperação técnica, científica e tecnológica, especialmente nas áreas nas quais desenvolveu reconhecida expertise.

Não obstante, tendo em vista a assimetrias de poder entre o Brasil e os países africanos, é possível que o aprofundamento das relações com o continente africano leve à configuração de novos padrões de dominação no âmbito do Sul, reproduzindo a lógica das clivagens Norte-Sul nas relações entre as potências emergentes e os demais países em desenvolvimento, com limitados recursos de poder. Diante disso, caberá aos governos africanos barganhar os seus interesses junto ao Brasil, potencializando os ganhos da cooperação, a fim de impulsionar o desenvolvimento e a inserção internacional do continente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABC. (2012) **A cooperação técnica do Brasil para a África**. In: http://www.abc.gov.br/abc_por/Conteudo/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf (acesso em 31 de outubro de 2012).

AMORIM, Celso . (2005). Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, durante Conferência Ministerial da União Africana, em Arusha, Tanzânia, em 23 de novembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 32, nº 97, 2º semestre. 2005.

ANDRADE GUTIERREZ.(2013). **Engineering and Construction: Our Works**. In: http://www.andradegutierrez.com.br/Obra.aspx?CD_Menu=254 (acesso em 18 de março de 2013).

BANCO MUNDIAL/IPEA.(2011). **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana – Parceria Sul-Sul para o desenvolvimento**. Brasília, Banco Mundial/IPEA.

BECARD, Danielly. (2009). S. R. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Petrópolis, Vozes.

BECARD, Danielly. S. R.; PAUTASSO, Diego . (2010). **Relações sul-sul em perspectiva comparada: o Brasil e a China na África e o caso de Angola**. Caxambu, 34º Encontro Anual da Anpocs. 2010.

BRASIL. MDIC (2012). **Intercâmbio comercial brasileiro: África (exclusive Oriente Médio)**. Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, MDIC. In: http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3785&refr=576 (acesso em 28 de novembro de 2012).

CARMARGO CORRÊA (2013). **Segmentos de Mercado: Internacional**. In: http://www.construtoracamargocorrea.com.br/ptBR/unidadesdenegocio/internacional/Paginas/default.aspx (acesso em 18 de março de 2013).

COMPANHIA VALE. (2012). **Vale no Mundo**. 2012. In: http://www.vale.com/pt-r/fornecedores/paginas/default.aspx (acesso em 31 de outubro de 2012).

HIRST, Mônica.; PINHEIRO, Letícia (1995). A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 38, n. 1 : 5-23.

IPEA/ABC.(2010). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ipea.

IPEA/ABC.(2013). ***Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional:* 2010**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ipea

LEITE, Patrícia. S. (2011). **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.

LIMA, Maria. R. S.; HIRST, Mônica.(2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibility. **International Affairs**, Londres, v. 82, n. 1 : 21-40. .

MOURA, Gilberto J. F. (2008). O diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: balanço e perspectivas. In: **Seminário IBAS, III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional "O Brasil no mundo que vem aí" - III CNPEPI.** Brasília, FUNAG. 2008.

MOURÃO, Fernando. A. A.; OLIVEIRA, Henrique. A.(2000). Política africana no Brasil. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990).** São Paulo, Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais/USP. pp. 309-343.

MOURÃO, Fernando A. A.; CARDOSO, Fernando. J.; OLIVEIRA, Henrique A.. (2006). As Relações Brasil-África de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique. A.; LESSA, Antônio. C. (org.). (2006). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo, Saraiva. pp. 211-242.

NAÇÕES UNIDAS. (1978). Special Unit for TCDC (SU/TCDC). **The Buenos Aires Plan of Action**, Doc. A/RES/33/134, 19 de dezembro de 1978, p. 6.

NAÇÕES UNIDAS. (2009). United Nations High Level Conference on South-South Cooperation. **Nairobi Outcome Document**, Doc. A/RES/64/222, 21 de dezembro de 2009, parágrafo 18.

ODEBRECHT.(2013). ***Negócios e Participações: África, Emirados e Portugal*.** In: http://www.odebrecht.com.br/negocios-e-participacoes/africa-emirados-arabes-e-portugal (acesso em 18 de março de 2013).

PENNA FILHO, Pio.; LESSA, Antônio. C. M.(2007). O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio Janeiro, nº 39, : 57-81, jan-jun.

PETROBRÁS. (2012). **Presença Global.** In: http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/presenca-global/ (acesso em: 31 de outubro de 2012)

PIMENTEL, João. V. S.(2000). Relações entre o Brasil e a África Subsaárica. **Revista Brasileira de Política Internacional (RPBI)**, Brasília, v. 43, nº 1: 5-23.

PINO, Bruno A.(2010). Brasil en la nueva arquitectura de la cooperación internacional: política exterior e intereses nacionales. **Relaciones Internacionales**, Madri, nº 38 : 53-73. 2010.

PLATAFORMA BNDES. (2013). **Novas frentes de investimentos de BNDES na África**. In: http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/311-iniciativas-do-banco--ampliam-desembolsos-para-mocambique-e-gana (acesso em 18 de março de 2013).

RIBEIRO, Claudio. O. (2010). Adjustment changes: a política africana do Brasil no pós--guerra fria. **Revista de Sociologia e Política***,* Curitiba, vol. 15, n. 35 : 55-79, fev.

SANTANA, Ivo. (2003). Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990*.* ***Revista Brasileira de Política Internacional (RPBI),*** Brasília, vol. 46, nº 2 :113-137. 2003.

SARAIVA, José. F. S.(2012). R*elações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI.* Belo Horizonte, Fino Traço.

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

SILVA, André. L. R. (2015). Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1 : 143-184, jan-abr.

SILVA, Luiz. I. L.. (2003). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano, em Maputo. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 30, nº 93, 2º semestre.

SILVA, Luiz. I. L. (2005). Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Nova York, em 14 de setembro de 2005. **Resenha de Política Exterior do Brasil,** ano 32, nº 97, 2º semestre.

SOTERO, Paulo (2009). Brazil as an emerging donor: huge potential and growing pains. **Development Outreach**, pp. 18-20, fev.

SOUZA, André. M. (2012). "A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China". ***Boletim de Economia e Política Internacional***, Brasília, 9 : 88-99, jan-mar.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2 : 273-335, jul./dez.