

# Cooperação multidimensional e expansão econômica: a África como espaço de projeção internacional

do Brasil durante o Governo Lula (2003-2010)

**Dhiego de M. Mapa**

*Doutorando em História Política e Bens Culturais (PPHPBC/CPDOC/FGV)*

*dhiegomapa@hotmail.com*

## **Resumo**

O presente artigo visa efetuar registro e análise panorâmica da estratégia africana da Política Externa Brasileira (PEB), durante o governo Lula (2003-2010). Tendo por ênfase as ações de cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) e as relações econômicas e comerciais, o presente estudo tem por objetivo expor os avanços e limites apresentados à dinâmica multidimensional das relações Brasil-África no período. Em seu desenvolvimento, busca-se contrapor o escopo multidimensional das ações de CTPD brasileiras junto a países africanos e o baixo aproveitamento da potencialidade da dimensão econômico-comercial.

## **Abstract**

This paper aims to provide a broad analysis of the African strategy of Brazilian foreign policy during the Lula government (2003-2010). With emphasis on the technical cooperation among developing countries (TCDC) as well as economic and trade relations, the present research aims to record the advances and limits of this policy given the multidimensional dynamics of Brazilian-African relations during this period. This paper seeks to contrast the wide scope of Brazilian TCDC actions with African countries with the restricted utilization of Brazil's economic and commercial potential.

**A** PEB (Política Externa Brasileira), durante o governo Lula, demonstrou-se ativa e protagônica, apoiada em voluntarismo presidencial e no reforço da identidade de país do Sul. Orientada pela perspectiva de que “o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa ativa e soberana”<sup>1</sup>, a diplomacia brasileira, entre 2003-2010, agiu fundamentada em quatro eixos basilares: 1. o entorno regional, núcleo central do projeto de inserção internacional do Brasil; 2. a África, fronteira atlântica do país; 3. a Ásia, importante para a inserção brasileira no mercado global, em vista de figurar como centro dinâmico da economia mundial; 4. Europa e EUA (Estados Unidos da América), centro político e hegemônico mundial, com quem o Brasil possui vínculos diplomáticos tradicionais.

Partindo da constatação de que a África Ocidental “representa uma antiga fronteira, que havia sido esquecida, mas cujos laços precisam ser reatados”<sup>2</sup>, a política externa do governo Lula efetuou aproximação diplomática com países africanos, pautada pela prioridade estratégica conferida à cooperação Sul-Sul, e envidou esforços no estabelecimento de concertação político-diplomática, buscando realizar investimentos diretos e cooperação técnica.

Esse movimento de revitalização de uma política brasileira para a África, observada a partir de 2003, resultou da convergência de concepções entre internacionalistas, policymakers, intelectuais e lideranças africanas e brasileiras, congregados em torno de um núcleo de pensamento comum<sup>3</sup>. Esse eixo cognitivo é caracterizado

1 BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA 2003/2010, *Resumo Executivo*, 1. Política, MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem\\_view\\_ordem\\_pasta?start:int=0&-C=](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?start:int=0&-C=). Acesso em: 20 mai. 2011

2 *Ibidem*.

3 Esse bloco engloba os críticos das reformas liberais da década de 90 (o chamado “Consenso de Washington”), do ideal reformista do Estado mínimo, da abertura econômica e das privatizações. Em geral, são setores que compreendem ser a ação estatal fundamental para o desenvolvimento nacional de forma a equalizar os interesses do empre-

por: crítica ao neoliberalismo (genericamente denominado de “Consenso de Washington”), valorização do papel do Estado como gestor do desenvolvimento econômico e social de um país, combate à globalização assimétrica, postura anti-hegemônica e defesa do estabelecimento da multipolaridade. Dessa comunidade epistêmica<sup>4</sup> emergiu a base de apoio e formulação da revitalização da política africana do Brasil.

O presente artigo pretende delimitar os resultados práticos e os objetivos pragmáticos desse processo para a PEB. Para tanto, estruturou-se em dois eixos temáticos conjugados. Primeiramente, buscaremos apreender a cooperação técnica estabelecida entre o Brasil e alguns países africanos. Após isso, o esforço será em delimitar a dimensão econômico-comercial das relações Brasil-África. Por meio de percepção crítica, o objetivo do artigo é apontar avanços e entraves no aprofundamento das relações Brasil-África em termos de relações econômico-

*sariado nacional com as vicissitudes do mercado, além de possibilitar a correção social (programas de distribuição de renda). Essa perspectiva possui relações com o pensamento nacional-desenvolvimentista do século XX, com algumas especificidades conjunturais, dadas pela percepção de que o Brasil vivencia uma etapa diferente de seu desenvolvimento capitalista. Não se trata de um retorno ao projeto desenvolvimentista da ISI (Industrialização por Substituição de Importações), que se volta para o mercado interno e é fortemente protecionista, mas se trata de uma adaptação ao cenário mundial do pós-Guerra Fria, que procura aliar liberalismo e desenvolvimentismo, a partir de uma visão social reformista de corte progressista. O objetivo seria a formulação de um projeto nacional de desenvolvimento que torne a economia brasileira apta a inserir-se de forma competitiva no mercado internacional globalizado. (Cf.: DINIZ, Eli. “O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados”. In: DINI, Eli (org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 19-61)*

*4 Os blocos sociais (burocratas, políticos, intelectuais, empresariado) que conformam o apoio ou crítica à definição do interesse nacional (e da diretriz conferida à política externa para a África, em específico) compõem aquilo que François Merrien conceitua como “comunidades epistêmicas”. Uma comunidade epistêmica é composta por redes de especialistas que possuem um modelo comum, no que diz respeito à causalidade e ao conjunto de valores políticos. Eles unem-se pela crença inabalável no engajamento para formular políticas públicas que busquem a melhoria e o bem-estar da humanidade. Dessa forma, a política externa do governo Lula (bem como sua diretriz para a África) foi apoiada por uma comunidade epistêmica – em que, a nível doméstico, os defensores da conduta diplomática do governo Lula são, necessariamente, os críticos do governo Cardoso (Cf.: MERRIEN, François-Xavier. Globalization et protection sociale. Lausanne: Université de Lausanne- Rapport de Recherche. Version Préliminaire, 2003 Apud CRISE INTERNACIONAL: impactos sobre o emprego no Brasil e o debate para a constituição de uma nova ordem global. Comunicação da Presidência, IPEA, nº 21, abr. 2009, p. 02. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/09\\_04\\_29\\_Comunica-Presi\\_21\\_Crise\\_Empregos.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_04_29_Comunica-Presi_21_Crise_Empregos.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011).*

-comerciais e no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

## 1. Cooperação técnica para o desenvolvimento

Ao longo do governo Lula, a promoção do desenvolvimento foi a força motriz das políticas públicas, tanto interna quanto externamente. Na política externa, a busca do desenvolvimento com justiça social se traduziu na “dimensão humanista” da diplomacia brasileira, conforme defendido pelo então ministro Celso Amorim. Em termos práticos, essa concepção conceitual se materializou na estratégia de inserção internacional via cooperação Sul-Sul.

Ao estabelecer as diretrizes conceituais e estratégicas da diplomacia do governo Lula, o ex-ministro Amorim procurou enfatizar a “dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz” (que seria a face externa da busca do “desenvolvimento com justiça social” na arena doméstica). Esse ideal cooperativo orientaria as duas formas de ação prioritárias: o regionalismo (busca de integração sul-americana) e o universalismo (preenchimento de espaços internacionais através do estabelecimento de coalizões ao Sul). Ancorada na crítica ao unilateralismo norte-americano pós-11 de setembro (e o respectivo discurso antiterrorismo), Amorim delimitaria que essa dimensão humanista visava “chamar atenção para os limites de enfoques que privilegiam a dimensão militar da segurança internacional, sem levar em conta os vínculos entre desenvolvimento econômico e social, por um lado, e paz e segurança internacional, por outro”<sup>5</sup>.

Percebe-se nessa dimensão a confluência entre as diretrizes de política doméstica de cará-

5 AMORIM, Celso L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, *Diplomacia, Estratégia, Política*. Brasília: ano I, nº 1, out-dez 2004, p. 41-48.

ter partidário (os programas sociais que buscam equalizar desenvolvimento econômico e distribuição de renda) e os “valores universais” defendidos pela diplomacia do governo Lula. Essa perspectiva se expressaria no discurso diplomático que defende “a redução do hiato entre ricos e pobres, a promoção e proteção dos direitos humanos, a defesa do meio ambiente e a construção de um mundo mais justo”. Conforme Amorim, a “mesma aspiração por desenvolvimento e progresso social, que moldam a ação governamental em âmbito interno, nos mobilizará nos planos regional e global” e, sendo assim, essa “aspiração por paz e solidariedade passa necessariamente por uma atenção detida para as carências dos menos favorecidos”<sup>6</sup>. Foi a partir desse discurso da “dimensão humanista” da PEB que a diplomacia brasileira estreitou laços com países africanos e estabeleceu acordos cooperativos ao longo do governo Lula.

Inobstante, os debates em torno das oportunidades de cooperação entre Brasil e África identificavam, ainda em 2003, o setor energético, o combate ao crime organizado, as áreas da saúde, meio ambiente e defesa (soluções de conflito e operações de paz) como de grande potencial. A tônica, nesse sentido, seria a construção de parcerias com a África em variados campos, reforçando a idéia dos “vínculos entre paz e crescimento econômico: sem desenvolvimento não há paz, e sem paz não há desenvolvimento”<sup>7</sup>. Essa cognição seria reforçada durante a viagem de Amorim à África (Moçambique, Zimbábue, São Tomé e Príncipe, Angola, África do Sul, Namíbia e Gana), que antecedeu a viagem presidencial de novembro do mesmo ano.

6 MRE. Nota nº 120. *Aula Magna do Senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Instituto Rio Branco, 10 de abril de 2003*. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=140](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=140). Acesso em: 03 abr. 2010.  
7 Cf.: FÓRUM BRASIL-ÁFRICA: *POLÍTICA, COOPERAÇÃO E COMÉRCIO*. FORTALEZA, 09 e 10 de junho de 2003. Relatórios. Disponível em: [www2.mre.gov.br/proj/ba/docs/anais/relatorio\\_g1m1.pdf](http://www2.mre.gov.br/proj/ba/docs/anais/relatorio_g1m1.pdf). Acesso em: 30 mai. 2011.

Essa sondagem diplomática, ao mapear as áreas de interesses convergentes entre o Brasil e os países visitados, reafirmou a multiplicidade de temas de interesse recíproco nos campos político, econômico e da cooperação técnica, com intensidade variável em conformidade com os países. Em seu relato da missão diplomática que empreendeu no continente africano, Amorim expôs o seguinte:

O que posso dizer, de uma maneira muito geral, é que pude confirmar o enorme interesse que o Brasil desperta na África e também o enorme potencial que vejo para nós nesses países africanos, do ponto de vista de cooperação técnica, do ponto de vista político, cultural, mas também do ponto de vista comercial. Vários projetos grandes estão em gestação; não sabemos ainda se eles serão totalmente bem sucedidos ou não, se eles se desenvolverão totalmente ou não [...] Em todos esses países, nós percebemos um grande número de oportunidades e grandes interesses, que vão desde a área da mineração e da energia (o interesse da Companhia Vale do Rio Doce em Moçambique, por exemplo, ou da Petrobrás em Angola) até áreas relativas à construção civil e à educação. Mas a educação vista não apenas como cooperação técnica, mas também como exportação de serviços nesse campo de maneira profissional, bem como em temas como o “Bolsa Escola”. Há muito interesse também na cooperação na área de saúde, especialmente no que diz respeito à AIDS. Todos tinham muito interesse também no Fome Zero e como poderiam utilizar a experiência brasileira, que ainda está iniciando, mas que pode ser compartilhada com esses países. Há muito interesse na área agrícola, que pode ter um aspecto de cooperação técnica, mas também pode ter desdobramentos comerciais<sup>8</sup>.

A “visão geral” que Amorim obteve na África foi a do interesse que o Brasil desperta no continente, visto que apresenta um grau de desenvolvimento “que já deu passos mais avançados em vários setores em que eles ainda estão, em alguns casos, começando”. É nesse aspecto que os programas sociais implementados

pelo governo brasileiro (“Bolsa Escola”, “Fome Zero”, programas de combate ao HIV/AIDS) aguçavam o interesse dos países visitados em estabelecer programas cooperativos com o Brasil. Nesse aspecto, segundo Amorim, o Brasil se destacaria “no sentido de que temos um nível aproximado de desenvolvimento, temos uma melhor compreensão dos problemas, não chegamos com soluções prontas que muitas vezes são incompatíveis com as condições locais”<sup>9</sup>. Assim, o programa de governo doméstico serviu como cartão de visitas da diplomacia do governo Lula, em sua diretriz africana.

De fato, desde a primeira viagem de Lula à África (em 2003), a imagem do Brasil que se procurou projetar no continente seria a de um parceiro estratégico que almeja favorecer a promoção do desenvolvimento social, político e econômico, através de laços de cooperação diversos. Isso ficaria patente no discurso presidencial durante a visita a Moçambique:

A disposição do nosso Governo é, definitivamente, aprimorar essas relações, fazer com que elas sejam as mais saudáveis possível. Nós sabemos que o Brasil tem condição de ajudar em várias áreas, independentemente de sermos um país com muitos problemas de pobreza. A verdade é que o Brasil pode ajudar muitos setores da economia, muitos setores ligados à saúde, à educação; ligados ao transporte, à agricultura, à indústria [...] Queremos apenas sermos companheiros e parceiros na construção de um mundo socialmente justo, um mundo que possa garantir melhoria de vida para as pessoas<sup>10</sup>.

Portanto, a busca por reforçar relações diplomáticas com os países que compõem a fronteira do Atlântico Sul (a África Ocidental), encontrou espaço de penetração através da pro-

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião com o Senhor Joaquim Chissano, Presidente da República de Moçambique (transcrição)*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0379937294409-palavras-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 23 jul. 2010.

<sup>8</sup> MRE. Nota nº 162. *Transcrição sem Revisão da Coletiva do Ministro de Estado das Relações Exteriores (Texto de Apoio para a Imprensa)*, 14 de maio de 2003. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalle3.asp?ID\\_RELEASE=182](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=182). Acesso em: 03 abr. 2010

pagação da “dimensão humanista” da PEB. A diplomacia presidencial<sup>11</sup>, nesse aspecto, foi incisiva, visto que forneceu a liga entre a política doméstica, os anseios africanos e os objetivos da diplomacia nacional (ampliação do fluxo de comércio, estabelecimento de coalizões ao Sul e melhoramento da imagem internacional do país). Em vista disso – e das oportunidades de ganhos no comércio exterior (principalmente no setor energético) e de projeção internacional do Brasil – a política africana do Brasil alcançou dimensão inovadora.

O resultado da atenção conferida à África foi o aprofundamento e ampliação dos laços cooperativos em múltiplas dimensões. O estabelecimento de cooperação técnica se deu em âmbito multidimensional, abrangendo os setores da saúde, educação, agricultura, aquicultura, transportes e infraestrutura, ciência e tecnologia, defesa, energia, formação profissional e cooperação esportiva, com países diversos e intensidade variável.

Na área da saúde encetou-se cooperação técnica no combate a doenças tropicais, a exemplo dos projetos conjuntos de prevenção e controle da malária e formação de técnicos para o combate à doença (Angola, Camarões, Guiné-Bissau, Quênia, Benin, Gabão e Togo). A instalação de um escritório regional da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em Moçambique, conforme acordo de 2008, foi um marco **importante na área da saúde**. Com Angola, Benin, Senegal e Gana foram ainda estabelecidos projetos de cooperação para o apoio ao diagnóstico e tratamento da Anemia Falciforme. Houve missões técnicas enviadas a Zâmbia (em 2005, 2007 e 2009), Namíbia (2006) e Serra Leoa (2009), para o estabelecimento de cooperação no combate ao HIV/AIDS. De fato, o projeto “Fortalecimento das Ações de combate ao HIV/AIDS” foi firmado com Quênia, São Tomé e Príncipe, Botsuana e Zâmbia. Destaca-se, nesse campo, a participação do Ministério da Saúde, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da FIOCRUZ (com o envio de técnicos) em conjunto com o MRE. Ao todo, computou-se a assinatura de 53 atos bilaterais de cooperação na área de saúde com 22 países diferentes<sup>12</sup>.

Na área da saúde encetou-se cooperação técnica no combate a doenças tropicais, a exemplo dos projetos conjuntos de prevenção e controle da malária e formação de técnicos para o combate à doença (Angola, Camarões, Guiné-Bissau, Quênia, Benin, Gabão e Togo). A instalação de um escritório regional da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) em Moçambique, conforme acordo de 2008, foi um marco **importante na área da saúde**. Com Angola, Benin, Senegal e Gana foram ainda estabelecidos projetos de cooperação para o apoio ao diagnóstico e tratamento da Anemia Falciforme. Houve missões técnicas enviadas a Zâmbia (em 2005, 2007 e 2009), Namíbia (2006) e Serra Leoa (2009), para o estabelecimento de cooperação no combate ao HIV/AIDS. De fato, o projeto “Fortalecimento das Ações de combate ao HIV/AIDS” foi firmado com Quênia, São Tomé e Príncipe, Botsuana e Zâmbia. Destaca-se, nesse campo, a participação do Ministério da Saúde, da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e da FIOCRUZ (com o envio de técnicos) em conjunto com o MRE. Ao todo, computou-se a assinatura de 53 atos bilaterais de cooperação na área de saúde com 22 países diferentes<sup>12</sup>.

A cooperação na área educacional foi mais intensa com países africanos com os quais o Brasil partilha a mesma identidade linguística (Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde), mas não se restringiu aos mesmos. O intercâmbio entre estudantes e pesquisadores acadêmicos, seja para o ensino da língua portuguesa na África ou para o estudo da cultura africana no Brasil, foi o carro chefe das cooperações na área da educação. Destaca-se, nesse sentido, a parceria entre o MRE, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para o funcionamento do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), que forneceu bolsas de estudo em nível de pós-graduação (mestrado e doutorado) para estudantes

A cooperação na área educacional foi mais intensa com países africanos com os quais o Brasil partilha a mesma identidade linguística (Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde), mas não se restringiu aos mesmos. O intercâmbio entre estudantes e pesquisadores acadêmicos, seja para o ensino da língua portuguesa na África ou para o estudo da cultura africana no Brasil, foi o carro chefe das cooperações na área da educação. Destaca-se, nesse sentido, a parceria entre o MRE, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para o funcionamento do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), que forneceu bolsas de estudo em nível de pós-graduação (mestrado e doutorado) para estudantes

12 Os atos assinados foram: 5 Memorandos de Entendimento (Moçambique, Namíbia, Botsuana, Guiné Equatorial e Congo), 1 Acordo de Cooperação na área Sanitária e Fitosanitária (Moçambique), 31 Ajustes Complementares (Quênia, Angola, Zâmbia, Argélia, São Tomé e Príncipe, Botsuana Moçambique, Camarões, Benin, Gana, Senegal, Guiné Bissau e Cabo Verde) 10 Protocolos de Intenção de Cooperação (Burkina Faso, Nigéria, Benin, Líbia, São Tomé e Príncipe, Moçambique, Etiópia, Namíbia, Burundi e Camarões), 4 Programas Executivos (São Tomé e Príncipe e Cabo Verde), 1 Carta de Intenções sobre Cooperação (Gabão) e 1 Acordo para Instalação de Sede da FIOCRUZ (Moçambique). Cf.: BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA 2003/2010, África, MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem\\_view\\_ordem\\_pasta?b\\_start:int=0&-C=-](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=0&-C=-). Acesso em: 20 mai. 2011.

africanos<sup>13</sup>. Entre 2003-2010, o PEC-PG favoreceu 237 alunos de 14 países africanos (Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Egito, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Namíbia, Nigéria, RDC, São Tomé e Príncipe, e Senegal).

Além do PEC-PG, também se destacou o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G)<sup>14</sup> que, no período 2003-2010, selecionou 4326 alunos de 20 países africanos diferentes (África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo). O apoio técnico fornecido pelo Ministério da Educação, nesse sentido, foi fundamental. Ao longo do governo Lula, foram assinados 55 atos bilaterais na área da educação, entre memorandos de entendimento e acordos diversos, com mais de uma dezena de países africanos. Dois importantes feitos na área da cooperação educacional devem ser ressaltados: primeiro, a criação da Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB), com sede em Redenção, Ceará, que recebe estudantes e professores oriundos dos Países Africanos de Língua Portuguesa; em segundo lugar, a abertura do leitorado de língua e literatura brasileira no Camarões (que abriu precedente para que o mesmo se realizasse

no Mali e Zâmbia)<sup>15</sup>.

Os casos cooperativos nas áreas da saúde e educação são um demonstrativo da sinergia interministerial que envolve o esforço de estabelecimento de cooperação multidimensional. A ampliação do raio de ação do Estado, que no caso do governo Lula envolveu a criação de novas pastas ministeriais (em oposição à ideia do Estado mínimo), acompanhou o dinamismo diplomático. As missões diplomáticas brasileiras (na África ou em outras regiões) foram compostas de representantes de vários ministérios e de empresários, articulados pelo MRE, a fim de que estabelecessem acordos cooperativos diversos e multisetoriais. Não apenas o MRE articulou-se aos demais ministérios, mas estes também criaram (ou redimensionaram) estâncias para dialogar com o Itamaraty e tratar das questões de política externa que envolvessem cada ministério, através de secretarias específicas voltadas para assuntos internacionais. O Estado apresenta, portanto, relevância logística no movimento de revitalização da política africana do Brasil, entre 2003-2010.

Esse processo conjuga a expansão de atores e interesses envolvidos na PEB durante o governo Lula. Conforme Lima, Hirst e Pinheiro, essa “presença de destaque dos ‘ministérios domésticos’ no tabuleiro internacional”, acompanhou o adensamento da política de cooperação Sul-Sul e resulta de uma coalizão de atores e interesses domésticos e internacionais. Consolida-se, assim, a tendência apresentada pela PEB desde o fim dos governos militares do Brasil: pluralização de atores e politização da política externa<sup>16</sup>.

A politização da política externa, de forma geral, seria algo próprio das instituições

13 É importante observar que o PEC-PG é um programa criado por protocolo assinado em 1981 (portanto, anterior ao governo Lula) e atualizado em 2006. Durante a primeira década do século XXI, do total de 1.600 estudantes selecionados pelo convênio, cerca de 75% dos candidatos provinham de países do entorno regional (com destaque para Colômbia, Peru e Argentina), 20% eram de países africanos (principalmente Moçambique, Cabo Verde e Angola) e outros 5% de países asiáticos. Conforme dados oficiais de 2012, dos 54 países que participam do PEC-PG, 23 são africanos, 26 são das Américas e 6 são da Ásia. (Cf.: HISTÓRICO DO PEC-PG. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/PEC/PG/historico.html>. Acesso em: 09 mar. 2012)

14 Criado oficialmente em 1965, o PEC-G é um programa que oferece oportunidade de formação educacional em nível de graduação a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico, sendo administrado pela Divisão de Temas Educacionais do MRE em conjunto com o Ministério da Educação. (Cf.: PROGRAMA DE ESTUDANTE-CONVÊNIO DE GRADUAÇÃO – PEC-G. Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/pec/pegc.html>. Acesso em: 09 mar. 2012)

15 BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, Op. cit.

16 HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. “A política externa do governo brasileiro em tempos de novos horizontes e desafios”. OPSA, Análise de Conjuntura, nº 12, dez. 2010. Disponível em: [www.opsa.com.br](http://www.opsa.com.br). Acesso em: 07 mar. 2012.

democráticas e resulta do debate acerca dos perigos do “efeito distributivo” (beneficiamento de determinados setores em detrimento de outros) presente no processo decisório da política externa. O efeito disso é que as prerrogativas do MRE passam a ser compartilhadas com outras esferas governamentais (Ministérios da Economia, da Cultura, da Educação, do Turismo, etc.), além de abrir diálogo com o empresariado nacional, acadêmicos, ONG’s e setores sociais interessados nos rumos diplomáticos do país<sup>17</sup>.

A articulação interministerial em torno dos rumos diplomáticos do Brasil tem sido algo notório no conjunto de acordos de cooperação firmados pelo Brasil ao redor do mundo. Esse processo, que tem quebrado o tradicional insulamento burocrático do Itamaraty, ao longo dos anos, tem reflexo sobre a estrutura dos diversos ministérios que defendem interesses nacionais em suas relações internacionais. A existência de secretarias, subsecretarias, departamentos e assessorias, que fomentam a articulação institucional em torno dos acordos e programas internacionais nos quais o Brasil esteja envolvido, são exemplo desse movimento.

A consulta aos organogramas ministeriais apresenta dados interessantes a esse respeito. Enquanto o MRE dialoga com os outros ministérios através de suas subsecretarias<sup>18</sup> (Subsecretarias-Gerais de Energia e Alta Tecnologia, de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, e a de Assuntos Econômicos e Financeiros), os outros ministérios também possuem seus canais institucionais de articulação com os assuntos internacionais de seu interesse. O Ministério da Educação tem a Assessoria Interna-

cional, vinculada ao Gabinete do Ministro<sup>19</sup>, que cuida dos programas de cooperação educacional internacional. O Ministério do Turismo possui o Departamento de Relações Internacionais do Turismo, ligado à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo<sup>20</sup>.

O MinC (Ministério da Cultura) tem uma Diretoria de Relações Internacionais, ligada à Secretaria Executiva do ministério<sup>21</sup>. O MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio) articula as questões relativas ao comércio exterior por meio da SECEX (Secretaria de Comércio Exterior) e da SE/CAMEX (Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior)<sup>22</sup>. O MCT (Ministério da Ciência e Tecnologia, atual MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), possui a Assessoria de Assuntos Internacionais<sup>23</sup>.

Destarte, o alargamento ministerial foi uma das características do governo Lula e a atuação diplomática brasileira no período apresentou a tendência à pluralização de atores em vista da politização da política externa. No movimento de aprofundamento dos laços de cooperação multisetorial entre o Brasil e alguns países africanos, a articulação interministerial (que caracterizou a diplomacia do governo Lula) se fez notar e serve como panorama da atuação brasileira na cooperação para o desenvolvimento.

Foi assim que, em articulação interministerial entre o MRE, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA),  
19 Cf.: Ministério da Educação – Gabinete do Ministro. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102&Itemid=858](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=858). Acesso em: 03 jun. 2011.  
20 Cf.: Organograma do Ministério do Turismo. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/organograma/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/organograma/). Acesso em: 03 jun. 2011.  
21 Cf.: Secretaria Executiva do MinC. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/o-ministerio/secretaria-executiva/>. Acesso em: 03 jun. 2012.  
22 Cf.: Organograma do MDIC. Disponível em: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1271101778.gif](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1271101778.gif). Acesso em: 03 jun. 2011.  
23 Cf.: Organograma do MCT. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/10627.html>. Acesso em: 03 jun. 2011.

17 LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, n° 02. Rio de Janeiro: IRI/PUC-RJ, jul-dez/2000, p. 265-303. Disponível em: [http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf). Acesso em: 22 dez. 2010.

18 Cf.: Organograma do MRE. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/organograma-1>. Acesso em: 03 jun. 2011.



o Brasil intensificou relações cooperativas com a África no campo da agricultura. Nessa área, foram assinados mais de 50 instrumentos jurídicos internacionais, entre Acordos, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares e Programas de Trabalho, entre 2003 e 2010, com 18 países africanos. Os objetivos divulgados da cooperação agrícola seriam o incremento da produção de alimentos, o combate à fome e à pobreza, a geração de empregos e a sustentabilidade do meio ambiente produtivo, além dos ganhos comerciais visados pelo Brasil.

Destaca-se, neste processo, a atuação da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), que abriu Escritório Regional para a África, sediado em Acra, Gana, o qual iniciou suas atividades em 2007 e foi formalmente inaugurado pelo presidente Lula em abril de 2008. A EMBRAPA atua na oferta de capacitação e realização de ações conjuntas com países africanos, com foco na transferência de tecnologias, mediante o compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo do desenvolvimento tecnológico da agropecuária, agrofloresta e meio ambiente. Em termos objetivos, foram executados projetos cooperativos em agricultura junto a Angola, Argélia, Cabo Verde, Camarões, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tanzânia e Tunísia. Um importante instrumento cooperativo foi o projeto “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4”, conhecido como “Projeto Cotton-4”, implementado pela EMBRAPA e pela ABC, a partir de 2009, junto ao Benin, Burkina Faso, Chade e Mali<sup>24</sup>.

O projeto consiste em apoio brasileiro para o aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão em países fortemente prejudicados pelos baixos preços internacionais do algodão e pelos intensos subsídios praticados

por países desenvolvidos<sup>25</sup>. Este projeto logrou a instalação, no Mali, de fazenda modelo para a produção de algodão, incluídos laboratório para a realização de pesquisas visando a adaptação das variedades de algodão produzidas pela EMBRAPA às condições africanas<sup>26</sup>. Contando com um investimento brasileiro de aproximadamente US\$ 4,7 milhões, essa fazenda modelo serve como centro de treinamento para a capacitação de pesquisadores do continente africano.

De forma análoga ao campo da agricultura, o MRE em articulação com o Ministério da Pesca e Aquicultura, estabeleceu novos parâmetros para a cooperação técnica entre o Brasil e alguns países africanos na área da aquicultura. Entre 2003 e 2010, foram assinados quatro instrumentos jurídicos internacionais entre o Brasil e países africanos na área de aquicultura e pesca: Memorandos de Entendimento bilaterais com Guiné-Bissau (2010), República do Congo (2007) e São Tomé e Príncipe (2009), e projeto trilateral Brasil-França-Camarões para o apoio à aquicultura camaronesa (2009)<sup>27</sup>.

Percebe-se que o discurso da “dimensão humanista” e do estabelecimento de parcerias estratégicas para o desenvolvimento, foi subsidiado por ações concretas, que embasaram a presença brasileira na África. O discurso acompanhado da ação foi ao encontro dos anseios africanos por superar sua carência por competências técnicas. Tanto na área da saúde e educação, quanto na da agricultura e aquicultura, já citadas, percebe-se a preocupação com a formação de quadros téc-

<sup>25</sup> Atualmente, com a inclusão do Togo, o projeto é denominado “Projeto Cotton-4 + Togo” (Cf.: Nota 161 do MRE, de 22 de abril de 2016. “I Reunião do Comitê Gestor do Projeto Cotton-4 + Togo – Brasília, 25 a 29 de abril”. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13895-i-reuniao-do-comite-gestor-do-projeto-cotton-4-togo-brasilia-25-a-29-de-abril>. Acesso em: 19 jun. 2016).

<sup>26</sup> SUYAMA, Bianca; RIGOUT, Fabrizio. Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4” (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). São Paulo: PLAN Políticas Públicas, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, s/d. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan\\_cotton4\\_PT.pdf](http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf). Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, *Op. cit.*



nicos específicos a cada campo produtivo e de produção de conhecimento técnico e científico. Essa preocupação com a formação profissional e com a produção de conhecimento se deu também na cooperação nas áreas de ciência e tecnologia e no esporte.

A cooperação do Brasil com a África na área científica foi impulsionada pelo lançamento pelo MCT, em coordenação com o MRE, em 2004, do “Programa de Cooperação Temática em Matéria de Ciência e Tecnologia” (PROÁFRICA) para financiamento de pesquisas conjuntas com pesquisadores africanos. Entre 2005 e 2008, foram financiados 151 projetos, com um investimento de R\$ 5,62 milhões de reais. Além disso, entre 2003 e 2010, foram assinados oito instrumentos jurídicos internacionais sobre ciência e tecnologia, envolvendo sete países africanos, com destaque para a África do Sul<sup>28</sup>.

Na área da cooperação esportiva, o esforço em capacitação técnica na área do esporte foi acompanhado pela promoção de programas sociais envolvendo atividades atléticas, a partir de experiências brasileiras. Articulou-se, nesse sentido, tanto a formação de quadros técnicos quanto a inclusão social por meio de programas de governo. Dessa forma, a diplomacia brasileira buscou projetar na África, por meio de ações concretas, a imagem de parceiro para a promoção do desenvolvimento.

A atuação brasileira na África, conforme Rômulo Paes de Sousa, se daria nos marcos do “Desafio da Cooperação para o Desenvolvimento”, em conformidade com as metas do milênio (a agenda internacional da Declaração do Milênio de 2000), cujo foco é o desenvolvimento social e humano. Nesse sentido, as relações Brasil-África no governo Lula se desenvolveram a partir da busca por reposicionar o Brasil no cenário

internacional, no qual se pretende assumir (e/ou projetar) o papel de “indutor para novas políticas de cooperação”. Isso se daria a partir daquilo que denomina de “paradigma de cooperação para a área social”, que preconiza o “desenvolvimento de competências e capacidade técnica nos países receptores”. Essa forma de atuação teria por objetivo o fortalecimento institucional dos países receptores e a transferência de “tecnologias sociais adaptáveis à realidade local”<sup>29</sup>. Dessa forma, o estabelecimento de parcerias para a formação de quadros técnicos, foi acompanhado de projetos sociais inspirados no modelo brasileiro.

O estabelecimento de laços cooperativos entre o Brasil e a África visando a formação de quadros técnicos ocasionou a assinatura de Ajustes Complementares entre o Brasil e Angola, Zâmbia, Moçambique e Guiné-Bissau, para instalação de Centros de Formação Profissionais com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) nos referidos países africanos. A preocupação com o desenvolvimento se deu de forma ampla, e inclui também o estabelecimento de cooperação em áreas ligadas ao meio ambiente. Exemplo do fato foi o Memorando de Entendimento e atividades de cooperação entre o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o Instituto Chico Mendes e a Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo com o “Kenya Wildlife Institute” em matéria de preservação ambiental, que resultou no oferecimento de um curso sobre prevenção e combate a incêndio florestal, em 2007, no Quênia<sup>30</sup>.

Esta forma de atuação da diplomacia brasileira na África foi posta em prática em vista da percepção, por parte da chancelaria nacional,

29 SOUSA, Rômulo Paes de. “Brasil e China na África: desafios da cooperação para o desenvolvimento”. CEBRI, Seminário Brasil e China na África – Desafios da Cooperação para o Desenvolvimento, 09 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/apresentacaoromulo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

30 BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, Op. cit.

28 *Ibidem*.

da especificidade da presença do Brasil no continente africano:

A participação brasileira em projetos de infra-estrutura no continente africano diferencia-se, em relação à prática de outros países (i.e. China) em dois aspectos: objetivos e métodos. O Brasil tem, em relação à África, objetivos de longo prazo. Não se trata de relação tática, com vistas à obtenção de recursos ou vantagens imediatas. Antes, pretende-se estabelecer mecanismos que permitam o crescimento do fluxo de crédito para projetos na região, de modo que os países possam realizar projetos de grande envergadura econômica ao mesmo tempo em que se criam oportunidades para empresas brasileiras [...] No que tange aos métodos, nota-se que os agentes brasileiros (tanto públicos como privados) costumam ter boa interlocução junto aos agentes locais, inclusive com recurso à mão-de-obra local e, em menor medida, a empresas locais<sup>31</sup>.

Essa posição oficial da diplomacia brasileira, objetiva reforçar a imagem do Brasil como indutor do desenvolvimento, parceiro para a superação do subdesenvolvimento junto aos países do Sul. Trata-se de projetar a percepção da atratividade que o Brasil exerce nos países africanos, transformando-a em ganho diplomático. Nesse sentido, compreende-se a preocupação em delimitar a diferença da especificidade da atuação brasileira na África em comparação, por exemplo, com a diplomacia chinesa, que apresenta forte conteúdo econômico e comercial. Não pode o Brasil competir com a atratividade comercial que a China possui ou, inclusive, com o peso econômico e político apresentado pelos EUA e pela Europa. Mas a identidade da busca pelo desenvolvimento, que a experiência brasileira representa, é um ganho a ser explorado. Valorizar a imagem de país do Sul é não apenas causa da revalorização da política africana, mas também condição para dar concretude à mesma.

No que tange à presença chinesa na África, Williams Gonçalves caracterizou bem

<sup>31</sup> *Ibidem*.

o aspecto histórico que marca as relações sino-africanas, cuja continuidade, desde Bandung, endossa a força da China no continente africano. A partir da década de 1990, as relações sino-africanas alçaram patamar marcadamente econômico e comercial (em detrimento da diretriz político-ideológica da Guerra Fria), em vista do interesse chinês pelos recursos minerais e energéticos da África, e da atração que o dinamismo comercial da China exerce sobre os países africanos. A presença econômica da China na África é marcada pelos fortes investimentos chineses em termos de infraestrutura, ajuda econômica, empréstimos e concessão de créditos para países africanos, pautada pelos “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” da diplomacia chinesa<sup>32</sup>. Em sua face africana, os princípios norteadores da diplomacia chinesa se pautam pela promoção da “cooperação econômica Sul-Sul”<sup>33</sup>.

Apesar da relevância econômica da China para os países africanos, Williams Gonçalves pondera que existe uma percepção mais favorável ao Brasil, segundo a qual “a influência chinesa deveria ser contrabalançada com uma mais intensa relação do continente com o Brasil, de sorte a evitar que a África simplesmente saia da dependência do mundo ocidental para cair na dependência da China”<sup>34</sup>. Em vista disso, pode-se compreender a estratégia da diplomacia do governo Lula em projetar o Brasil como aliado na luta em prol do desenvolvimento econômico junto a países africanos. Para além de retórico, conforme exposto, esse voluntarismo vislumbrou concretude efetiva nos laços cooperativos entre Brasil e África, em conformidade com o discurso da “dimensão humanista” da PEB.

<sup>32</sup> Os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” da política externa chinesa são: 1. respeito mútuo à integridade territorial e da soberania; 2. não agressão mútua; 3. não intervenção nas questões internas; 4. igualdade dos direitos e das vantagens mútuas; 5. coexistência pacífica. (Cf.: GONÇALVES, Williams. “A presença da China na África”. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. RJ: Ed. FGV, 2010, p. 523-538)

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

As atividades brasileiras de cooperação em infraestrutura na África fornecem bom panorama da questão. A aprovação de créditos e financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Caixa Econômica Federal e pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) do MDIC, foi fundamental para viabilizar o investimento de empresas brasileiras em infraestrutura no continente africano, realizando obras diversas em países como Angola, Moçambique, Guiné, Líbia, Mauritânia, Djibuti, Guiné Equatorial, Camarões, Argélia e Gana. Exemplar a este respeito foi a aprovação de crédito oficial brasileiro de US\$ 3,5 bilhões, destinado a obras de infraestrutura do projeto de reconstrução nacional do Governo angolano. A aprovação pela CAMEX de mecanismo de financiamento, no valor de US\$ 80 milhões, a serem utilizados no projeto do Aeroporto de Nacala, em Moçambique dezembro (2009), e a aprovação de financiamento do BNDES para construção, pelas empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez, do Corredor Rodoviário Oriental de Gana – obra orçada em mais de US\$ 200 milhões (2010) – também são demonstrativos do processo<sup>35</sup>.

Em meio ao estabelecimento de cooperação em infraestrutura, projetos de “Apoio ao desenvolvimento Urbano”, através de políticas habitacionais, foram estabelecidos entre o Brasil e países como Namíbia, São Tomé e Príncipe e Moçambique. O firmamento de laços cooperativos para o desenvolvimento, no caso da área da infraestrutura urbana, foi acompanhado de dimensão econômica e comercial, haja vista a marcada participação de empresas brasileiras no processo. A dimensão econômica seria ainda mais marcante no caso da cooperação nos setores de energia e transporte, que apresentam maior ligação com interesses comerciais. O interesse brasileiro pelos recursos energéticos africanos (petróleo, gás e carvão) ou com a exportação

35 BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, *Ibidem*.

do biocombustível brasileiro para a África, foi o marco da cooperação energética.

Em termos de transporte, a preocupação foi em estabelecer rotas aéreas que ligassem o Brasil a países africanos diretamente, a fim de melhor aproveitar as potencialidades do fluxo de comércio com a região africana. A importância da fronteira atlântica para o Brasil apresenta dimensão estratégica, em vista da riqueza energética contida na plataforma oceânica. A cooperação em termos de defesa com a África, portanto, privilegia a contigüidade oceânica. Assim, é possível destacar o aumento da presença da indústria de defesa brasileira que vendeu um navio patrulha para a Namíbia (entregue em 2009) e assinou contrato para vender seis aviões Super-Tucano para Angola. Entretanto, no intercâmbio em questões de defesa, a lógica do desenvolvimento e parceria é o eixo motor.

Entre 2003 e 2010, foram assinados Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal (sendo Moçambique o único que não integra a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, mas cuja posição estratégica no Oceano Índico é incontestável). Entre as ações cooperativas, ressalta-se a de formação militar, na qual foi criado um Centro de Formação de Forças de Segurança em Guiné Bissau (com investimento brasileiro de US\$ 3 milhões). Na Namíbia, o governo brasileiro forneceu apoio à criação do Corpo de Fuzileiros Navais (com cerca de 600 militares). Outra ação importante, junto à Namíbia, é o levantamento da plataforma continental namibiana e a doação de embarcações. Com Guiné Bissau, o Brasil prestou apoio na reforma do setor de segurança com US\$ 750 mil (entre 2004-2005, através da ONU) e doou uniformes para suas Forças Armadas. A Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe recebeu 04 botes pneumáticos e 260 uniformes.

Os Ministérios da Defesa de Brasil e Angola assinaram protocolo de intenções a fim de se efetuar o levantamento da plataforma continental angolana, com apoio técnico brasileiro<sup>36</sup>.

A cooperação para o desenvolvimento, portanto, teve abrangência multidimensional, abarcando, inclusive, a área da defesa. Resulta desse processo o alargamento da boa receptividade africana à presença brasileira na África, em vista da conjugação de interesses afins. O reconhecimento da importância do Brasil na luta em prol do desenvolvimento e como liderança em foros multilaterais se fez notar em determinadas ocasiões oficiais envolvendo lideranças africanas.

Em 2010, durante viagem a Zâmbia, o presidente Lula foi condecorado pelo presidente Rupiah Banda que, em discurso, destacou a importância do Brasil no combate aos subsídios agrícolas no âmbito da OMC, e realçou a liderança de Lula da Silva no cenário internacional<sup>37</sup>. Em fevereiro de 2012, durante um colóquio da CPLP, em Lisboa, lideranças africanas manifestaram a importância do Brasil para o desenvolvimento africano, durante o discurso do ex-presidente de Cabo Verde, Pedro Pires. Em sua fala, ao criticar a comunidade internacional por não conferir a devida atenção aos problemas da Guiné Bissau, Pedro Pires expôs a proeminência da CPLP (que acompanhou a situação do país) e destacou a importância do Brasil para colocar a questão das doenças endêmicas (como a malária e a AIDS) na ordem do dia em organismos internacionais (Assembléia Geral da ONU, OMC)<sup>38</sup>.

36 *Ibidem*.

37 CERRADO NOTÍCIAS. "Brasil e Zâmbia: união para o combate dos subsídios dos países ricos", *Mundo*, 08 jul. 2010. Disponível em: <http://www.cerradonoticias.com/index2.php?pg=noticia&id=902>. Acesso em: 03 nov. 2011.

38 AGÊNCIA LUSA/EXPRESSO DAS ILHAS. "Pedro Pires: Maior atenção da comunidade internacional podia ter resolvido problemas na Guiné-Bissau", *Mundo*, 07 fev. 2012. Disponível em: <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/pt/noticias/ger/pedro-pires-maior-atencao-da-comunidade-internacional-podia-ter-resolvido-problemas-na-guine-bissau>. Acesso em: 10 fev. 2012.

Na ocasião, Joaquim Chissano, que fora presidente de Moçambique durante o governo Lula, reforçou a importância brasileira ao destacar a participação do Brasil no combate à AIDS, com a construção de uma fábrica de antirretrovirais no país africano<sup>39</sup>. Pedro Pires seria ainda mais incisivo, ao propor que os países membros da CPLP defendessem a candidatura brasileira como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, visto que na condição de membro permanente o Brasil poderia dar visibilidade aos países da CPLP, o que possibilitaria que o português fosse adotado como língua oficial das Nações Unidas. Além disso, ao tratar da relevância da CPLP para os países membros, ressaltou as cooperações nas áreas de educação, pesquisa, formação/capacitação de recursos humanos e novas tecnologias, chamando atenção para o papel de destaque do Brasil (junto a Portugal) nesse processo de transferência de conhecimento<sup>40</sup>.

A atuação protagônica da diplomacia brasileira na África, entre 2003-2010, portanto, se fazia sentir na fala de lideranças africanas, no âmbito da CPLP, em 2012, quando o governo Lula já tinha encerrado sua gestão. Essa percepção se apresentaria em outubro de 2011, em Angola, quando o presidente angolano, José Eduardo dos Santos, recebeu visita presidencial de Dilma Rousseff (sucessora de Lula da Silva). Durante o evento, Eduardo dos Santos procurou definir o patamar das "excelentes relações bilaterais" entre Brasil e Angola, nos seguintes termos:

Entre as questões que adquirem maior relevância para nós, neste momento, inscrevem-se as definidas pelas Nações Unidas como 'Metas do Milênio até 2015', ou seja, erradicar a pobreza extrema e a fome, universalizar o ensino, valorizar o gênero,

39 *Ibidem*.

40 NOBIDADETV. "Candidatura do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é 'fundamental' - CPLP: Estados devem manter diplomacia concertada nas instituições internacionais", 07 fev. 2012. Disponível em: <http://nobidadetv.com/archives/2618>. Acesso em: 10 fev. 2012.

reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater as grandes endemias, garantir a defesa sustentável do ambiente e criar parcerias para o desenvolvimento. No discurso que há dois dias fiz no Parlamento, na abertura do novo Ano Legislativo, tive ocasião de referir os avanços concretos que temos estado a fazer em Angola para dar resposta a todas essas preocupações. Todas elas dizem respeito a áreas em que já se registra uma cooperação importante com a República Federativa do Brasil, nomeadamente no domínio do ensino e da saúde, do combate à fome e à pobreza e das parcerias para o desenvolvimento, que se concentram em especial nas áreas da construção civil, da energia e da exploração mineira<sup>41</sup>.

Percebe-se, na fala do presidente angolano, que os laços cooperativos estabelecidos e aprofundados ao longo do governo Lula, tocaram diretamente na questão do desenvolvimento, em conformidade com os anseios e necessidades locais, o que gera continuidade no processo. O Brasil é percebido como parceiro estratégico na luta em prol do desenvolvimento, o alcance das Metas do Milênio. Além disso, o esforço diplomático brasileiro no estabelecimento de cooperação técnica multidimensional com países africanos reforçou sua imagem frente à CPLP, conforme demonstra o discurso de Pedro Pires e sua defesa da liderança brasileira na ONU, como porta voz dos interesses dos países do Sul. Ao articular-se à realidade africana, a diplomacia brasileira logrou reforçar a percepção da comunhão de interesses, conforme é possível notar na fala de Joaquim Chissano, em novembro 2011, durante visita que fizera ao Brasil para o lançamento de sua autobiografia:

Os nossos dois países, Brasil e Moçambique partilham muitos aspectos da vida política, histórica e social, embora estejam localizados em continentes diferentes. Todavia, devido aos efeitos positivos da globalização notamos que essa distância geográfica,

41 Discurso pronunciado por sua excelência José Eduardo dos Santos, presidente da República de Angola, no almoço por ocasião da visita de estado de sua excelência Dilma Rousseff, presidente da República Federativa do Brasil. Luanda, 20 de Outubro de 2011. Disponível em: [http://www.mission-angola.ch/discursos/pt/20111020\\_presidente\\_pt.pdf](http://www.mission-angola.ch/discursos/pt/20111020_presidente_pt.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

que separa os dois países irmãos, tem estado a ser superada pela nossa interação contínua baseada na confiança e comunhão de interesses. Os desígnios dos nossos dois países fundam-se na paz, democracia e desenvolvimento ingredientes indispensáveis na promoção e exercício da cidadania<sup>42</sup>.

A comunhão de interesses entre Brasil e Moçambique (“os dois países irmãos”), defendida por Chissano, é reflexo da estratégia de ação diplomática posta em prática pela PEB durante o governo Lula, que continuou a ecoar após seu governo. O ativismo diplomático brasileiro em prol do desenvolvimento, dos interesses dos países do Sul, expresso nos laços de cooperação técnica implementados com a África, auferiram ganhos econômicos e projeção da imagem internacional brasileira. Conforme diria Celso Amorim: “há perspectivas de negócios, sem dúvida alguma, da mesma maneira que há possibilidades de uma cooperação de natureza política e também desinteressada. Essas coisas se somam e não se excluem”<sup>43</sup>. A cooperação técnica para o desenvolvimento integrava-se aos interesses políticos e econômicos brasileiros com relação à África. Nas palavras de Lula da Silva: “A preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade”<sup>44</sup>.

De fato, a cooperação para o desenvolvimento se mostrou um dos princípios norteadores da diplomacia do governo Lula. Conforme Márcio Pochman e Marco Farani, a “dimensão global da política externa brasileira conta com uma de suas principais vertentes: o compromisso de contribuir para a promoção do desenvolvimento global, com ênfase na América Latina, África e Ásia”. *A forma de atuação brasileira no estabe-*

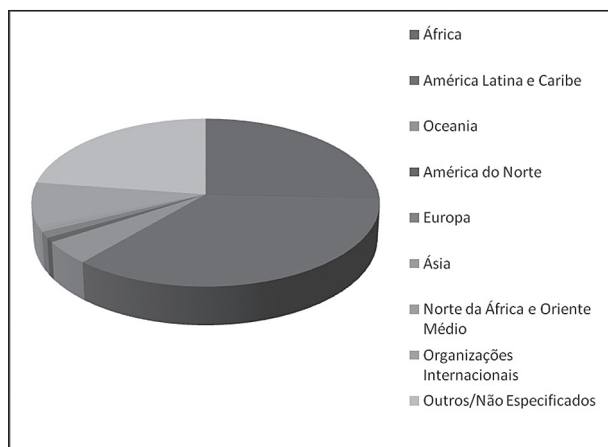
42 CHISSANO, Joaquim. “Conflitos, Cidadania e o Ideal de uma Sociedade de Paz”. Discurso proferido durante seminário sobre educação, paz e democracia na Fundação Universa. Brasília, 29 nov. 2011. Disponível em: <http://www.institutolula.org/wp-content/uploads/2011/11/discurso-chissano-29-11-2011.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

43 MRE. Nota nº 162, Transcrição sem Revisão da Coletiva do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Op. cit.

44 Discurso do Presidente Lula no XXXIII Fórum Econômico Mundial. Davos, 26 de janeiro de 2003. In: REPERTÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA: posições do Brasil. Brasília: Funag, 2007, p. 18.

lecimento de cooperação técnica, nesse sentido, se destaca pelo fato de procurar desenvolver potencialidades locais, favorecendo a apropriação de técnicas, com abordagem estrutural, que visa aprimorar capacidades individuais e institucionais de forma sustentável. Esses projetos de caráter estrutural encetados pelo Brasil com seus parceiros (africanos, por exemplo), são acompanhados da preocupação com a inclusão social, e conjugam o projeto de redimensionamento da imagem internacional do país<sup>45</sup>.

Gráfico 1: Investimento brasileiro em cooperação técnica, científica e tecnológica por regiões (2005-2009)



Fonte: Adaptado a partir de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>46</sup>

O gráfico 1, demonstra a proeminência dos países africanos para o projeto de cooperação para o desenvolvimento, levado à cabo pela PEB. O volume de investimentos brasileiros em cooperação técnica, científica e tecnológica no continente africano, entre 2005 e 2009 (somando R\$ 64.849.104,40 no período), é superado

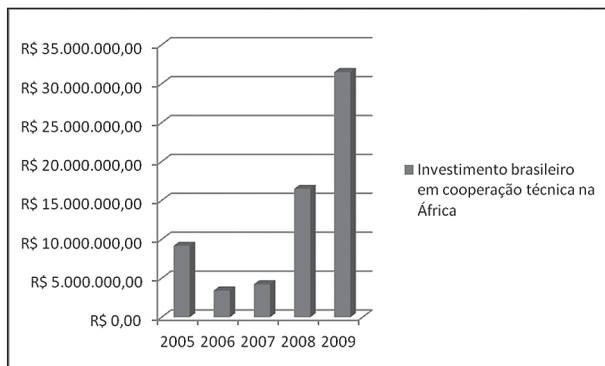
<sup>45</sup> COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: 2005-2009. Brasília: IPEA/ABC, 2010, p. 10-33.

Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf). Acesso em: 03 jul. 2011.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

apenas pelo investimento realizado na América Latina e Caribe (R\$ 90.236.764,84)<sup>47</sup>. O gráfico 2 demonstra a evolução desses investimentos no continente africano, no período citado.

Gráfico 2: Evolução dos investimentos



Fonte: adaptado a partir de dados do Ipea<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *Ibidem*.

brasileiros em cooperação técnica, científica e tecnológica na África (R\$ valores correntes)

## 2. A dimensão econômico-comercial da política africana

Um dos aspectos marcantes do aprofundamento das relações diplomáticas entre o Brasil e países africanos foi a ampliação do fluxo de comércio, que fornece um panorama da dimensão econômico comercial da política africana do Brasil, durante o governo Lula. A cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pela PEB junto a países africanos, de fato, foi acompanhada por dinamismo empresarial e comercial. A importância atribuída pela diplomacia de Lula da Silva à cooperação para o desenvolvimento no continente africano findou beneficiando a ampliação do fluxo de comércio.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

O nível de investimentos brasileiros na cooperação técnica para o desenvolvimento, no continente africano, demonstra a prioridade dada pelo Brasil às relações com países da região. Essa “dimensão humanista” da PEB está diretamente ligada aos anseios nacionais, conforme formulado pela diplomacia do governo Lula. A política externa, nesse sentido, aparece ancorada à busca do desenvolvimento econômico e social. A nível doméstico, a política externa auxilia o desenvolvimento nacional ao apresentar faceta universalista e buscar espaços de atuação econômica e empresarial, favorecendo a ampliação dos fluxos de comércio, com diversificação da pauta de exportação. Em âmbito global, o ativismo na luta contra o subdesenvolvimento busca redimensionar a imagem internacional do país, que procura assentar a condição de potência em meio às coalizões ao Sul.

A cooperação para o desenvolvimento, posta em prática no laboratório africano, atende ao interesse nacional formulado pela PEB no governo Lula. Isso ocorre na medida em que está ancorada tanto à ampliação do fluxo de comércio (penetração no mercado africano) quanto à projeção internacional do país (na condição de indutor do desenvolvimento). A cooperação para o desenvolvimento em si, em especial nas áreas de infraestrutura, energia e transporte, carrega forte conteúdo econômico e comercial, já que abre espaço para a atuação de empresas nacionais em países africanos.

De fato, a área de comércio e investimentos na África apresenta forte participação de grupos empresariais como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, além do BNDES, da Vale do Rio Doce e da Petrobrás, em países como Angola, Guiné Equatorial, Namíbia e Nigéria, fomentados por missões empresariais promovidas pelo MRE e pelo MDIC. Nas relações com países africanos,

a área de comércio exterior é dinamizada pelos investimentos no setor de energia, infraestrutura e transporte, onde empresas brasileiras executaram (e ainda executam) obras (construção de estradas, metrô, portos e revitalização urbana) em países como Angola, Gana, Guiné, Camarões e Guiné Equatorial<sup>48</sup>.

A ação governamental, no que tange ao processo de aumento das trocas comerciais, foi fundamental. As próprias viagens presidenciais foram marcadas pelo acompanhamento de missões empresariais, que se tornaram uma constante e alcançaram dinâmica própria. Em maio de 2004, por exemplo, uma missão empresarial do Governo do Ceará foi a Angola com o objetivo desenvolver ações de promoção comercial. Em outubro do mesmo ano, ocorreu o III Fórum Empresarial da CPLP, em Cabo Verde, dando sequência ao II Fórum realizado em Fortaleza, em junho de 2003.

Em agosto de 2005, o ministro Luiz Fernando Furlan, do MDIC, visitou a Nigéria, acompanhado de delegação empresarial (com apoio do MRE na organização dos eventos de caráter econômico-comercial). O mesmo foi feito em novembro, na Argélia. Em fevereiro de 2006, uma delegação empresarial brasileira participou de um seminário sobre oportunidades de negócios entre Brasil e Botsuana, no mesmo momento em que o presidente Lula visitava o país. Em setembro, houve a Cúpula Empresarial do Foro IBAS. Os resultados logo surgiram como, por exemplo, a instalação do escritório da EM-BRAPA em Gana, em 2007. Essas ações contribuiriam para o crescimento da pauta de comércio no período.

A área de construção civil logo foi percebida como uma área de atuação oportuna para o empresariado nacional na África, assinalando

<sup>48</sup> BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, Op. cit.



um incipiente processo de internacionalização das empresas brasileiras para além da América do Sul. O Grupo Camargo Corrêa, por exemplo, inaugurou um escritório da Camargo Corrêa Construtora em Angola (2005) e em Moçambique (2006), tendo iniciado seus trabalhos desde então. Em 2009, foi a vez da implantação da Camargo Corrêa Cimentos em Angola e, em 2010, em Moçambique – a Camargo Corrêa Cimentos adquiriu participação majoritária (51%) da CINAC (Cimentos de Nacala) com acordo assinado em junho de 2010<sup>49</sup>.

O Grupo Andrade Gutierrez (AG) é, também, um exemplo desse movimento, pois, desde 2004, seu processo de internacionalização (África, Ásia, Europa e Oriente Médio) ficou a cargo da Zagope Construções e Engenharia S.A., a fim de alcançar crescimento sustentado e volume de negócios. Segundo dados do Grupo AG, em um curto período desde então, “a Zagope ascendeu ao 3º lugar entre as melhores empresas do setor em Portugal”<sup>50</sup>. Este último exemplo, apesar de se tratar de um caso de internacionalização de empresa brasileira de forma ampla, demonstra a potencialidade do continente africano nesse empreendimento.

Dessa forma, a Andrade Gutierrez passou a executar importantes obras em vários países africanos: na Argélia (quatro obras nos setores de transportes e energia), no Camarões (construção da estrada Dschang-Melon), em Gana (construção do Corredor Rodoviário Oriental, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), na Guiné (renovação da estrada Kissidouougou-Guéckédou-Sérédou), na Líbia (construção do metrô de Trípoli) e na Mauritânia (construção da estrada Rosso-Lexeiba e execução de obras de manutenção e reforço das

49 CURY FILHO, Kalil. Grupo Camargo Correa. CEBRI. Painei 4. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/cebri/cadastrarUsuario.do?funcao=detalharEvento&idEvento=362>. Acesso em: 18 ago. 2010.  
50 Dados disponíveis em: <http://www.zagope.pt/>. Acesso em: 18 ago. 2010.

auto-estradas Nouakchott-Boutilimit e Aleg-Bo-gué). De forma análoga os grupos Queiroz Galvão (com obras de infraestrutura em seis cidades angolanas) e Odebrecht (com obras em Gana, Angola, Djibuti e Líbia), também participam do processo<sup>51</sup>.

No setor de cooperação em energia, a presença brasileira na África é encabeçada pela Petrobras e pela Vale do Rio Doce. A Petrobras, no período, trabalhou junto a empresas locais e estrangeiras na prospecção em águas profundas, e no seguimento de exploração e produção, em cinco países africanos (Angola, Líbia, Namíbia, Nigéria e Tanzânia). A Vale apresentou fortes investimentos em prospecção mineral em Moçambique e na Guiné. Em Moçambique, a empresa investiu US\$ 719 milhões na fase de montagem da Mina de Moatize, com vista a exportação de carvão metalúrgico e térmico. Na Guiné, a Vale anunciou a compra, por US\$ 2,5 bilhões, de 51% da BSG Resources, uma empresa que detém direitos de mineração em Simandu (reserva mineral do país).

O setor energético contou ainda com participação de outras empresas nacionais como a Odebrecht (com obras de construção de usina de etanol em Gana e Angola), a HRT-Petroleum (com atividades na Namíbia) e a Dediní Indústria de Base S/A (que vendeu ao Sudão, em 2008, a primeira usina de etanol instalada naquele país). Destaque-se, ainda, o consórcio brasileiro formado pela Eletrobras, Furnas, Odebrecht e Engevix, para a assinatura de contrato com os governos da Namíbia e de Angola, para estudo de viabilidade de aproveitamento hidrelétrico em Baynes, no rio Cunene. Esse nível de presença empresarial brasileira na África foi possível graças a acordos diplomáticos que resultaram na assinatura de oito instrumentos legais, entre 2003-2010, para o estabelecimento de cooperação no setor

51 BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA, Op. cit.

energético<sup>52</sup>.

Essa dimensão econômica da política africana do governo Lula, integra aquilo que Amado Cervo chama de “paradigma logístico”, segundo o qual o governo abandona a ortodoxia liberal e a respectiva confiança na capacidade do livre mercado ser provedor do desenvolvimento por si só. A prevalência da ideia do Estado mínimo (ou “Estado normal”) e da abertura econômica cede lugar à percepção do Estado como agente do desenvolvimento, regulador do mercado e indutor de políticas públicas que direcionem a economia nacional de forma a superar gargalos estruturais que entravam o crescimento econômico<sup>53</sup>.

Nesse movimento, a política de comércio exterior ao invés de fixar-se nas economias de mercado que figuram como centro econômico mundial (o eixo EUA-Europa-Japão), avança no sentido de aproximar-se de países emergentes, apresentando positiva, embora lenta, progressão no sentido de internacionalização econômica das empresas nacionais – como Vale do Rio Doce, Petrobras, etc. Esse paradigma, esboçado ainda durante o governo Cardoso, diante do “malogro das experiências neoliberais latino-americanas”, foi posto em prática de fato pelo governo Lula. Assentado sobre a associação entre liberalismo e desenvolvimentismo, sua finalidade é a superação de assimetrias pela “elevação do patamar nacional ao nível das nações avançadas”<sup>54</sup>. Essa seria uma perspectiva propositiva que visa reformular o desenvolvimentismo, adequando-o à realidade do cenário internacional do pós-Guerra Fria.

## **2.1 Exportação e desenvolvimento econômico: contradições do modelo brasileiro**

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> CERVO Amado L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. SP: Saraiva, 2008, p. 67-89.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 86.

A forma de atuação do Estado, em termos de ampliar o movimento de exportação nacional, parte da constatação da superação da fase desenvolvimentista, que se concentrava no mercado interno, e identifica a necessidade de projetar a internacionalização da economia (industrialização voltada para fora). Nessa dinâmica, o Estado empresário (desenvolvimentista) cede lugar à iniciativa privada e passa a prestar “apoio logístico” ao processo, cuja linha de ação estratégica é direcionada aos países emergentes. Essa ideia do “Estado logístico” aproxima-se daquilo que Bresser Pereira denomina de “novo desenvolvimentismo”<sup>55</sup>.

O “novo desenvolvimentismo” é tanto um rompimento com a “ortodoxia convencional” (chamada por alguns de “neoliberalismo”) quanto uma reformulação do desenvolvimentismo sob outras bases. O “novo desenvolvimentismo” difere do “nacional-desenvolvimentismo” da ISI (Industrialização por Substituição de Importação) dos anos 60-70, na medida em que, enquanto este último entende o Estado como tendo papel central (em investimento em empresas e “poupança forçada”), defende o protecionismo e se volta para o mercado interno, além de tolerar altas taxas de inflação, o “novo desenvolvimentismo”, por sua vez, entende que o Estado tem papel subsidiário (mas importante), incentiva a exportação a partir de perspectiva sensata (ao invés de se ater ao mercado interno) e propugna metas fiscais rigorosas com forte controle inflacionário<sup>56</sup>.

Em comparação com a “ortodoxia convencional”, ocorre uma mudança em termos de estratégia de desenvolvimento. O projeto liberalizante vigente nos anos 90 propugnava reformas para reduzir o Estado e fortalecer o mercado (em

<sup>55</sup> PEREIRA, Bresser. “Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional”. In: DINIZ, Eli (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. RJ: FGV, 2007, p. 63-96.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 88.

que o Estado perdia prerrogativas na política industrial e em termos de investimento), priorizando a valorização do mercado (sem estratégias nacionais de desenvolvimento e/ou prioridades setoriais). Os principais problemas do modelo seriam: abertura de conta de capitais, aumento da poupança externa (como principal forma de financiar investimentos) e descontrole cambial.

Ao criticar a “ortodoxia convencional” como sendo uma “ideologia exportada para os países em desenvolvimento; uma antiestratégia nacional” que, de fato, “atende os interesses dos países em neutralizar a capacidade competitiva” das nações que adotam o modelo liberalizante, Bresser Pereira aponta que a aplicação dessa ortodoxia nos países latino-americanos ocasionou crise de balanço de pagamentos e baixo crescimento. Em sua percepção, urge a necessidade de fortalecer o Estado fiscal e oportunizar a capacidade competitiva internacional das empresas nacionais. Conforme suas palavras: “para alcançar o desenvolvimento é essencial aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para as exportações”, condicionando investimentos à diminuição da taxa de juros ancorada a uma taxa de câmbio competitiva<sup>57</sup>.

Assim, diferente da “ortodoxia convencional”, a estratégia de crescimento econômico do “novo desenvolvimentismo” propugna reformas para fortalecer o Estado (que adquire papel moderado no investimento e na política industrial), priorizando a elaboração de uma estratégia nacional para o desenvolvimento (ao invés de confiança excessiva na capacidade do mercado em prover o desenvolvimento), com controle de conta de capitais sempre que necessário, incentivo prioritário às exportações e crescimento econômico ancorado em investimento e poupança interna. Dois aspectos devem ser ressaltados nesse sentido: a ideia de “estratégia nacional de

desenvolvimento” e a valorização do “modelo exportador”.

Fundamentada no Estado (em termos de normas e instituições) a “estratégia nacional de desenvolvimento” não é um documento com diretrizes ou uma ideologia a ser seguida, mas é “um conjunto de instituições e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico”, que representa um “acordo entre as classes” definido em termos de um “consenso que une empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo, e classes médias profissionais”. Esse consenso é dado pela compreensão de que a globalização é “um sistema de intensa competição entre Estados nacionais”, o que faz com que seja necessário “dar condições às empresas nacionais para serem competitivas internacionalmente”<sup>58</sup>.

Articular os interesses sociais e criar condições institucionais, fiscais, jurídicas e logísticas para que as empresas nacionais se tornem competitivas, é o papel do Estado no processo. O Estado é essencial em sua capacidade normativa e mobilizadora, criando diretrizes e planos de ação que refletem o interesse nacional. Nesse sentido, ao invés de optar pela abertura econômica e confiança no mercado, o Estado deveria adotar estratégia de desenvolvimento que gere a transição do “modelo substituidor de importações” para o “modelo exportador”. Segundo esse modelo, os países em desenvolvimento estabelecem o incentivo à exportação de produtos manufaturados ou produtos primários de alto valor agregado como estratégia central de crescimento econômico.

No “modelo exportador” o Estado age no sentido de garantir a concorrência nos setores onde haja competitividade e, assim, ao invés de ser um investidor, abre espaço para a iniciativa privada regulando o mercado de forma positiva.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

<sup>58</sup> *Ibidem*, 82-83.

Ao mesmo tempo, o Estado não deve ser protecionista, visto que deve valorizar o mercado internacional ao invés do mercado interno e, além disso, deve conferir importância crucial à manutenção de uma taxa de câmbio competitiva (baixa e não sobreapreciada), para estimular o desenvolvimento e evitar a desindustrialização<sup>59</sup>.

O controle da taxa de câmbio ocorre no sentido de evitar que a manutenção de uma taxa de câmbio (sobreapreciada) favorável a exportação de produtos de baixo valor agregado (commodities, a exemplo do petróleo) acabe desestimulando a produção industrial de alto valor agregado em vista da baixa lucratividade (a chamada “doença holandesa”). Conforme Bresser Pereira, a “taxa de câmbio é competitiva quando torna a demanda externa acessível para empresas que utilizem tecnologia no estado da arte mundial”. Por outro lado, a tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio pode se tornar cíclica quando conjugada a um fator externo: a política de atrair capitais externos com a manutenção de taxa de juros elevadas, para financiar déficit em conta corrente. Nesse caso, surge um problema estrutural que entrava o crescimento econômico<sup>60</sup>.

O modelo econômico brasileiro encontra, nesse aspecto, um ponto nodal. Tendo surgido no contexto dos anos 90, da crise cambial, do surto inflacionário e do descontrole da taxa de juros, a política econômica que emergiu com a implantação do Plano Real em 1994, apesar de ter superado a crise por que passava a economia nacional, possui contradição estrutural que entrava o crescimento econômico socialmente desejado. Conforme Fabrício Oliveira e Paulo Nakatani, a prioridade conferida (pelo modelo econômico adotado) à estabilidade monetária e ao controle da dívida, dada em termos de metas de inflação

59 *Ibidem*, p. 85.

60 PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil?”. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n° 02, abr.-jun. 2011, p. 305-314. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/08.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/08.pdf). Acesso em: 05 ago. 2011.

e controle da relação dívida/PIB, encapsulam o crescimento econômico. Isso se deve ao fato de que os instrumentos para garantir as metas de inflação e o controle da dívida são: a manutenção de elevadas taxas de juros, o aumento da carga tributária e o corte de gastos públicos em setores produtivos infraestruturais. Conjugados, estes incorrem na redução do lucro de investimentos privados e no retraimento do mercado interno, o que inibe o crescimento econômico<sup>61</sup>.

Essa contradição foi permanente no governo Lula, o que caracteriza um paradoxo em termos de comparação entre sua política externa e doméstica. De acordo com Maria Regina S. de Lima, o governo Lula apresentou, em relação ao governo antecessor, uma mudança de perspectiva, “na visão de ordem internacional”, defendendo a ideia de movimento contra-hegemônico. Entretanto, combinou uma “política externa heterodoxa” (a estratégia autonomista) com uma “política econômica ortodoxa”<sup>62</sup>. De fato, a política econômica do governo Lula origina-se no governo Cardoso.

Ao longo do mandato presidencial de Cardoso (1995-2002), o Brasil passou por choques externos e crises cambiais que colocaram em risco a estabilização, mas foram superados, caracterizando a solidez do processo. Durante o primeiro mandato de Cardoso, a política de valorização cambial adotada de forma prolongada, provocou desequilíbrio externo, deterioração das contas e baixas taxas de crescimento econômico, devido à necessidade de se manterem as taxas de juros elevadas para atrair investimento estrangeiro.

61 OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; NAKATANI, Paulo. “A economia brasileira sob o governo Lula: resultados e contradições”. *Fórum Mundial das Alternativas*, Quito, Equador, fev. 2008. Disponível em: [http://www.forumdesalternativas.org/docs/economia\\_brasileira\\_sob\\_governo\\_lula.pdf](http://www.forumdesalternativas.org/docs/economia_brasileira_sob_governo_lula.pdf). Acesso em: 05 ago. 2011.

62 LIMA Maria Regina Soares de. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n° 01, 2005, p. 24-59.

A crise cambial deflagrada foi superada no segundo mandato pela reformulação da política macroeconômica, que passou a ser baseada no tripé câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Além disso, fatores positivos como a melhora do desempenho fiscal e do setor externo não geraram crescimento econômico a taxas elevadas. Pelo contrário, o país sofreu influxo de crises econômicas mundiais (crise mexicana, asiática e russa) que afetaram o desenvolvimento econômico nacional. Tornou-se evidente a fragilidade nacional em termos de infraestrutura, que ainda necessita de resolução<sup>63</sup>.

A partir de 2003, iniciou o governo Lula que manteve a política econômica da gestão anterior (o tripé) e, além disso, apresentou o saldo positivo dos superávits comerciais, do crescimento do fluxo de comércio e a melhora dos indicadores externos. Contudo, o esperado crescimento econômico em níveis satisfatórios, de fato, não ocorreu. Um elemento a ser destacado no governo Lula foi o aprofundamento da implementação de políticas compensatórias, como forma de reduzir a pobreza, redistribuir a renda nacional e dinamizar o mercado interno. Todavia, o fraco desempenho no que tange ao crescimento econômico sustentável persistiu, o que pode ser tributário tanto à excessiva preocupação com a estabilização monetária quanto com a manutenção das altas taxas de juros (que desestimulam o investimento), pois sempre que o crescimento é sinalizado, pressões inflacionárias forçam a elevação da taxa de juros em nome da estabilidade cambial<sup>64</sup>.

63 Cf.: GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. SP: Ed. Atlas, 2009, p. 447-489.

64 O problema estrutural se encadeia de forma lógica. A volatilidade do crescimento dos juros acaba retraindo o investimento do empresariado na expansão da capacidade produtiva, o que limita o crescimento da produtividade. Outro fator a inibir o investimento é a elevada carga tributária (que reduz a capacidade de poupança e investimento do setor privado), além da baixa poupança pública (apesar da alta arrecadação, fatores como o aumento de gastos com o setor previdenciário e as vinculações que impedem a redução dos gastos, como educação e saúde, impedem o crescimento da poupança) e da redução do investimento público em setores prioritários (que se reflete no estrangulamento nos setores de infra-estrutura fundamentais ao crescimento econômico:

Apesar destas questões estruturais, no governo Lula algumas melhoras no desempenho fiscal e no comércio exterior confluíram na elevação dos superávits primários, indicando a possível reversão do endividamento público. Portanto, a estabilização se consolidou, mas permaneceu a necessidade de retomar o crescimento econômico e aumentar o nível de investimentos no país. Por seu turno, a atuação externa do Estado, durante o governo Lula, se deu de forma logística, congregando interesses sociais diversos em prol da inserção econômica internacional competitiva. Logrou, com isso, aumento do fluxo de comércio e maiores ganhos em termos de comércio exterior.

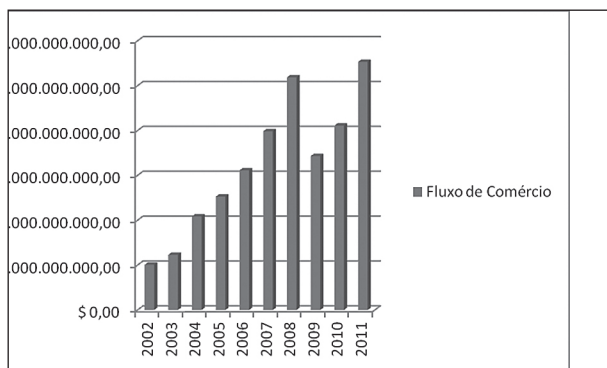
A expansão do empresariado nacional e a ampliação e diversificação da pauta de exportação foi uma prioridade do governo, o que convergiu com a perspectiva do “novo desenvolvimentismo”. Entretanto, os problemas estruturais que compuseram a política macroeconômica brasileira (a manutenção de juros elevados e a preocupação excessiva com a estabilização monetária) inibiram o crescimento e dificultam um maior aproveitamento dos ganhos em comércio exterior para a economia nacional. Isso ocorre devido à carência em investimentos produtivos que elevassem o nível de competitividade internacional da indústria brasileira. Os limites estruturais inerentes à economia brasileira acabaram por criar barreiras ao pleno aproveitamento que o mercado africano representa para a expansão produtiva nacional.

## 2.2 Potencialidade do mercado africano para o Brasil

Um indicativo do aprofundamento das relações Brasil-África é o expressivo aumento do fluxo de comércio (soma de exportação mais importação). Em 2002 a corrente de comércio com a África Subsaariana somava US\$ 5 bilhões (energia, transporte, saneamento). (Cf.: *Ibidem*, p. 490-502)

lhões, enquanto que em 2008 (auge do processo, já que 2009 sofreu impacto da crise econômica mundial) girava em torno de US\$ 25,93 bilhões (quintuplicou, portanto). Em 2010 esse número já era da ordem de US\$ 20,55 bilhões (em 2009 foi de US\$ 17,15 bilhões). No período 2002-2008, as exportações, por exemplo, saltaram de US\$ 2,63 bilhões para US\$ 10,16 bilhões, enquanto que as importações evoluíram de US\$ 2,67 bilhões para US\$ 15,76 bilhões<sup>65</sup>. Em 2011 os números do comércio exterior, entre o Brasil e países africanos, apresentaram continuidade no ritmo de crescimento (o fluxo de comércio registrou um total de US\$ 27,66 bilhões), o que demonstra amadurecimento e estabilidade do processo (o gráfico 3 permite visualizar a evolução do comércio Brasil-África no período).

Gráfico 3: Evolução do fluxo de Comércio Brasil-África (2002-2011)



Fonte: adaptado a partir de dados do MDIC.

Ao tratar do âmbito comercial da dimensão africana da política externa de Lula, Valter Pomar indica que mesmo “criticado pela oposição como inútil, dispersivo e ideológico, este esforço multilateral [duas cúpulas envolvendo América do Sul e África] tem colaborado na

<sup>65</sup> Dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, disponível no site: [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br). Acesso em: 10 jan. 2011.

ampliação e diversificação do comércio internacional do Brasil”<sup>66</sup>. O próprio crítico da política econômica do governo Lula, Carlos Alberto Sardenberg, não deixou de notar o fato de que o “Brasil conseguiu elevar fortemente suas exportações [no período 2002-2008], que trouxeram os dólares com os quais o Banco Central fortaleceu suas moedas”, mas não deixa de pontuar que, apesar de Lula creditar o evento como “resultado de sua diplomacia”, o fato seria tributário a um fenômeno de conjuntura favorável aos países periféricos, pois “aconteceu a mesma coisa com os bons emergentes”<sup>67</sup>. O fato, porém, é que o saldo econômico foi positivo ao ponto de a crise internacional não desestabilizar a economia nacional no período, como se temia<sup>68</sup>.

As críticas direcionadas à política externa de Lula da Silva, surgidas principalmente em 2006 por ocasião da campanha à sucessão presidencial daquele ano, que colocou a atuação internacional brasileira em debate – se davam no sentido de demonstrar que a proposta diplomática do governo Lula, envolta por uma ideologia partidária, cometia um erro de cálculo estratégico ao valorizar mais as relações com países periféricos do que com os pertencentes ao centro da “estrutura hegemônica”. Os pontos negativos levantados ao longo do ano eleitoral de 2006 (referentes ao primeiro mandato presidencial de Lula), tinham por foco o erro econômico e comercial em privilegiar a cooperação Sul-Sul, e chamavam

<sup>66</sup> POMAR, Valter. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil-parte-i-1480.html>. Acesso em: 09 set. 2010.

<sup>67</sup> SARDENBERG, Carlos Alberto. “Lula = FHC+China”. O Globo. “Opinião”. 17 jun. 2010, p. 06.

<sup>68</sup> Neste particular, cabe destacar que, apesar deste artigo se ater ao período 2003-2010 (os anos da presidência de Lula da Silva), não se ignora o fato de que os impactos da crise econômica de 2008 se fizeram sentir posteriormente, durante o governo de Dilma Rousseff. Todavia, o registro que se faz no presente trabalho é o da sensação de estabilidade e perspectiva de crescimento econômico vigente no Brasil entre 2008 e 2010.

atenção para o abandono das relações com países desenvolvidos<sup>69</sup>.

Não obstante as críticas ao aparente afastamento das economias de mercado<sup>70</sup>, o que se verificou de fato foi a ampliação e diversificação do comércio internacional do Brasil. Por outro lado, o reforço das relações com países emergentes e em desenvolvimento aumentou o prestígio internacional do país, elevou a pauta e volume de exportações e não deixou de aprofundar as relações diplomáticas com os países “do Norte”. A reeleição de Lula e os resultados de sua política externa (reforçados pela sensação de relativa tranquilidade com que o Brasil atravessava a crise econômica mundial de 2008) oportunizaram o aprofundamento das diretrizes externas traçadas.

A expansão das exportações, logo nos primeiros anos do governo Lula, foi um dos fatores elencados pelo senador petista, Aloísio Mercadante, que contribuíram para a redução da vulnerabilidade externa do Brasil. Conforme Mercadante, a diversificação de mercados que favoreceu a expansão das exportações, resultou do “intercâmbio com o Mercosul e a América Latina em geral e ampliação das relações comerciais com a China, a Rússia, a Índia, a África do Sul e países do Oriente Médio”, sendo que os maiores parceiros econômicos do Brasil seriam EUA, Argentina e China<sup>71</sup>.

O crescimento das exportações brasileiras se manteve constante entre 2003-2010, com breve interregno entre 2008-2009, por conta da crise econômica mundial, mas já em 2010 sinalizou recuperação, cuja consolidação se comprovaria em 2011. No período 2003-2005, os maiores países para os quais se exportou foram os Estados Unidos, a Alemanha e a França. No período 2006-2010, os maiores países para os quais se exportou foram os Estados Unidos, a Alemanha e a França. O crescimento das exportações brasileiras se manteve constante entre 2003-2010, com breve interregno entre 2008-2009, por conta da crise econômica mundial, mas já em 2010 sinalizou recuperação, cuja consolidação se comprovaria em 2011. No período 2003-2005, os maiores países para os quais se exportou foram os Estados Unidos, a Alemanha e a França. No período 2006-2010, os maiores países para os quais se exportou foram os Estados Unidos, a Alemanha e a França.

res mercados para os produtos brasileiros foram EUA, Argentina e China, conforme sinalizado por Mercadante. Essa tendência se manteria ao longo do governo Lula com algumas variações<sup>72</sup>. Foi a relação comercial do Brasil com essas regiões, e a ampliação com áreas emergentes (principalmente África do Sul e Índia) que renderam superávit comercial ao Brasil no período. Nesse sentido, o crescimento do fluxo de comércio com o continente africano acompanhou tendência geral. Teve, entretanto, o mérito de alcançar patamares bem superiores aos anos anteriores. A tabela 1 permite acompanhar os dados do comércio Brasil-África no período.

É possível perceber, pelos dados do comércio Brasil-África, que entre 2003-2010, a participação da exportação e importação, no total brasileiro, foi relativamente baixa, apesar de apresentar crescimento notável. Em 2003 as exportações para a África evoluíram de 3,91% das exportações nacionais totais para 5,68% em 2009 (o máximo da série histórica). As importações saltaram de 6,81% do total nacional para 9,84% entre 2003-2004, mantendo-se sempre próxima de 9% por ano até 2008, quando os números comerciais sofrem influxo da crise econômica mundial. O gráfico 4 permite visualizar o grau de participação da corrente de comércio Brasil-África no total geral brasileiro.

Pode-se notar que, mesmo apresentado altos índices de crescimento, a corrente de comércio Brasil-África acompanhou a tendência global do processo e é apenas pequena fração do total geral do comércio exterior brasileiro. O

<sup>72</sup> Entre 2005 e 2010, o volume de exportações brasileiras para os EUA variaram de 19,02% do total geral (em 2005) para 9,56% do total geral (em 2010). No mesmo período, as exportações para a Argentina variaram de 8,38% (2005) para 9,17% (2010). As exportações para a China, por sua vez, cresceram de 5,77% do total geral (2005) para a marca de 15,25% do total geral (2010). Percebe-se que, ao longo do governo Lula, o maior destino das exportações brasileiras mudou dos EUA para a China, e a Argentina permaneceu como maior destino das exportações entre os países do entorno regional. (Dados obtidos no site do MDIC. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3385&ref=576>. Acesso em: 09 mar. 2012)

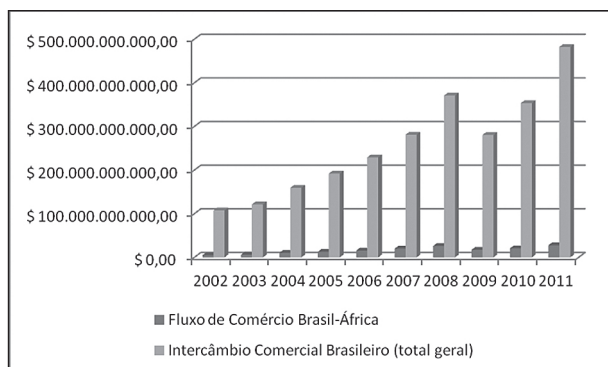


Tabela 1: Evolução do comércio Brasil-Africa (2002-2011)

ANO	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO			RESULTADOS	
	Valor (US\$ Mil)	Var. (%)	Part. (%)*	Valor (US\$ Mil)	Var. (%)	Part. (%)*	Saldo (US\$ Mil)	Intercâmbio
2002	(US\$ Mil)	18,82	3,91	2.675.613	-19,67	5,66	-312.272	5.038.953
2003	Var. (%)	21,10	3,91	3.291.175	23,01	6,81	-429.171	6.153.179
2004	Part. (%)*	48,42	4,39	6.183.473	87,88	9,84	-1.935.774	10.431.172
2005	Valor	40,81	5,05	6.656.665	7,65	9,04	-675.311	12.638.018
2006	(US\$ Mil)	24,65	5,41	8.110.811	21,84	8,88	-654.932	15.566.691
2007	Var. (%)	15,05	5,34	11.346.725	39,90	9,41	-2.768.503	19.924.947
2008	Part. (%)*	18,55	5,14	15.761.124	38,90	9,11	-5.591.557	25.930.691
2009	Saldo	-14,53	5,68	8.465.582	-46,29	6,63	226.798	17.157.962
2010	(US\$ Mil)	6,55	4,59	11.297.252	33,45	6,22	-2.035.652	20.558.851
2011	Intercâmbio	31,99	4,77	15.436.237	36,64	6,82	-3.211.445	27.661.030

\*Part.: participação no total brasileiro Fonte: adaptado a partir de dados do MDIC.

Gráfico 4: Participação da corrente de comércio Brasil-África no total geral brasileiro



Fonte: adaptado a partir de dados do MDIC.

crescimento global do comércio exterior do Brasil está ancorado à relação com grandes mercados como EUA e China, principalmente, além de mercados emergentes como Índia e África do Sul. O Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 reflete bem esse processo. Ao destacar que um dos objetivos do projeto de desenvolvimento nacional é a “redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado”, o PPA 2004-2007 atenta para a necessária definição de priori-

dades em vista de os recursos disponíveis serem limitados. Conclui-se, assim, que as políticas econômicas adotadas deveriam ter por prioridade “o fortalecimento das exportações e da substituição competitiva de importações e conquista de mercados internacionais, o que requer o fortalecimento do sistema financeiro e dos mecanismos de financiamento”<sup>73</sup>. Essa diretriz orientaria a ação diplomática de fomento ao comércio exterior da seguinte forma:

A diversificação e ampliação da pauta de comércio exterior e dos mercados internacionais exigirão intensa diplomacia comercial; será dada prioridade ao Mercosul e à integração econômica do continente sul-americano e papel proeminente na Organização Mundial do Comércio e na busca de equilíbrio na Área de Livre Comércio das Américas e nas negociações Mercosul - União Européia; serão construídas sólidas relações bilaterais com países de importância regional, como Índia, China e Rússia. No âmbito das finanças internacionais, se dará apoio

73 PLANO PLURIANUAL 2004-2007. Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: [www.defesanet.com.br/docs/ppa\\_2004\\_2007.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

à construção de uma nova arquitetura financeira que reduza a volatilidade dos fluxos de capitais e seus efeitos<sup>74</sup>.

A ação do “Estado logístico”, portanto, procurou manter os vínculos comerciais com as economias de mercado, ampliando o raio de atuação comercial para os grandes mercados emergentes. Os recursos limitados, sinalizados no PPA 2004-2007, dizem respeito tanto à capacidade produtiva nacional, quanto à disponibilidade de financiamento, que a ampliação da exportação demanda.

O PPA 2008-2011 ampliaria o escopo de atuação nacional para o âmbito da diversificação de parcerias da cooperação Sul-Sul, em que “o incremento das relações com a África e a aproximação com o mundo árabe são iniciativas importantes para o adensamento do diálogo político, do comércio e dos investimentos entre países em desenvolvimento”. Entretanto, a área de inserção econômica e comercial prioritária é o entorno regional, os grandes mercados emergentes e o eixo EUA-Europa-Japão. Os números do comércio exterior apresentados pelo documento demonstram isso: “empresas brasileiras exportam desde commodities até produtos de alta tecnologia. Do total das exportações, 18% vão para os Estados Unidos (EUA), 10% para o Mercosul, 22% para a União Européia (UE) e 15% para a Ásia”<sup>75</sup>.

Portanto, pode-se argüir: qual a relevância da África em termos de ampliação do comércio exterior do Brasil? A importância dos países africanos está na potencialidade de absorção de produtos industriais brasileiros de alto valor agregado, podendo contribuir para a conforma-

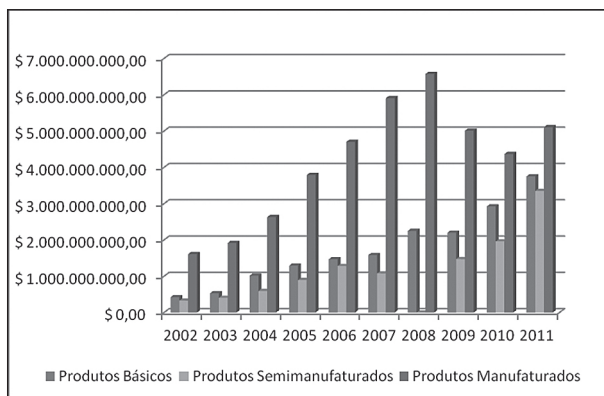
<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mesPres.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

ção do “modelo exportador”, conforme preconizado por Bresser Pereira. O gráfico 5 ajuda a compreender a questão.

Gráfico 5: Evolução do total exportado pelo Brasil à África por valor agregado.

Fonte: adaptado a partir de dados do MDIC.



Conforme se pode perceber pelo gráfico 5, o mercado africano tende a absorver maior volume de produtos manufaturados do que produtos básicos e/ou semimanufaturados. Entre 2003-2008, do total da exportação brasileira para a África, manteve-se uma média de mais de 60% de produtos industrializados. Após a crise econômica mundial de 2008, esse percentual variou para 57,66% em 2009 e 48,05% em 2010, voltando a apresentar crescimento em 2011. Além disso, conforme os dados da tabela 1, após 2008, enquanto a participação das importações oriundas da África variou de 9,11% para 6,63% do total brasileiro, entre 2008-2009, as exportações mantiveram-se acima dos 5% no mesmo período, o que demonstra a boa absorção dos produtos industriais brasileiros que o mercado africano representa.

Uma alternativa estratégica a ser adotada pela diplomacia brasileira para desenvolver

esse potencial comercial com a África, dentro dos marcos da própria forma de inserção econômica por meio de parceiros seletivos (mercados emergentes), seria aprofundar ainda mais as relações comerciais com África do Sul, Angola e Nigéria, como pontos-chave na ampliação do comércio exterior. Conforme Cláudio O. Ribeiro, isso se deve ao fato de que juntos, estes três países representam 48% do total das exportações brasileiras para a África e 53% das importações brasileiras oriundas da África. Somente África do Sul e Nigéria, juntas, corresponderam a 82% dos valores exportados pelo Brasil ao continente, entre 2003 e 2005. Além disso, o Brasil manteve saldos comerciais positivos com Angola e África do Sul no longo período de 1985-2005. Com a Nigéria, o Brasil mantém relevante intercâmbio comercial, já que importa o petróleo do país<sup>76</sup>. O petróleo, em si, confere às relações do Brasil com esses vizinhos oceânicos do Atlântico Sul importância estratégica de grande envergadura.

Em conformidade com as projeções do ex-presidente da Petrobras (empresa de notória dimensão naval petrolífera), José Sérgio Gabrielli, o “Atlântico Sul será um novo centro produtor importante e, portanto, vai chamar uma atenção sem precedentes”. A percepção empresarial da Petrobras é privilegiada, visto sua expansão e presença em águas profundas do Brasil, Angola, Nigéria, Namíbia, Portugal, etc. Uma das questões centrais no que tange ao setor petrolífero, é o transporte naval dos barris de petróleo. A rota do Atlântico Sul passa, primeiro, pelo leste da África, rumo ao Oriente Médio. A pirataria (no Quênia e na Somália) desviaram a rota mais para leste, dificultando o trajeto, motivo pelo qual “o grande desafio, hoje, em termos de segurança de nossa frota, envolve, portanto os navios em direção ao Golfo Pérsico”. O perigo da rota do Golfo, as projeções de crescimento da produção

<sup>76</sup> RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “Brasil-África: notas sobre política externa e comércio exterior (1985-2005)”. *Afro-Ásia*, n° 35, Bahia, UFBA, 2007, p. 281-314

petrolífera brasileira em vista da exploração da camada pré-sal e o aumento das exportações, reforçam a percepção de que o “Atlântico Sul se tornará uma fonte importante e vai suprir os mercadores”<sup>77</sup>.

A situação ganha novos contornos, conforme salienta Eli Alves Penha, em vista do interesse das grandes potências pelo Golfo da Guiné (bacia econômica da costa ocidental da África, rica em petróleo, partilhada por Costa do Marfim, Gana, Togo, Benin, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial e Gabão). A presença comercial agressiva da China, e a presença militar norte-americana (a criação do United States Africa Command, AFRICOM, em 2007, e o relançamento da IV Frota no Atlântico, em 2008) são um demonstrativo da relevância geopolítica do Atlântico Sul<sup>78</sup>. Portanto, a aproximação comercial com países africanos produtores de petróleo no Atlântico Sul é importante tanto do ponto de vista econômico quanto no que tange a questões geoestratégicas. As relações com Nigéria, Angola e África do Sul se inserem, logicamente, nessa dinâmica.

Esse aspecto se dá principalmente na Nigéria, onde a Petrobras realiza atividades desde 1998, no Delta do Rio Níger, e atua como operadora no bloco OPL 315 (desde fevereiro de 2006) e como não operadora nos campos de Agbami (desde julho de 2008) e Akpo (a partir de março de 2009). O campo de Agbami foi desenvolvido em conjunto com parceiros como Chevron (Operadora), Statoil, Famfa e NNPC<sup>79</sup>. Por sua vez, as relações brasileiras com Angola e África do Sul

<sup>77</sup> GABRIELLI, José Sérgio. “O Atlântico Sul e a costa ocidental da África: os interesses brasileiros e a questão energética”. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 539-544.

<sup>78</sup> Cf.: PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Edufba, 2011.

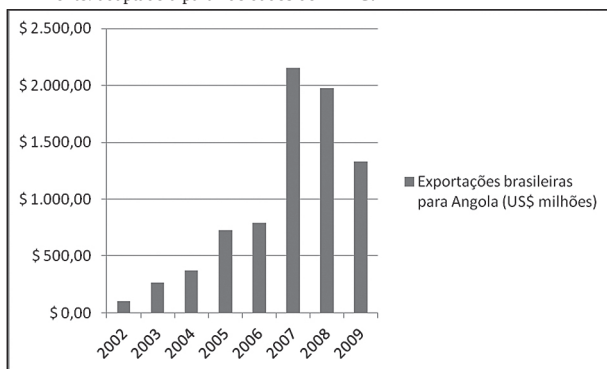
<sup>79</sup> INVESTIMENTO DIRETO BRASILEIRO NA NIGÉRIA. MRE, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/Internacionalizacao/frmApresentacao.aspx>. Acesso em: 05 nov. 2011.

apresentam alguns dados interessantes.

No caso das relações comerciais com Angola, chama atenção o fato de que, a partir de 2005, houve um crescimento notável no volume de exportações brasileiras, que saltou de US\$ 371,6 milhões em 2004, para US\$ 725,3 milhões em 2005 – que se deve, em grande medida, ao aporte de investimentos implementados pelo BNDES a partir de 2005. Ao observar a tabela 1, é possível visualizar, também, que a partir de 2005, as exportações para África ultrapassam os 5% na participação do total geral brasileiro. Em 2007, o volume de exportações para Angola cresceriam ainda mais, chegando a US\$ 2.149,9 milhões (vide gráfico 6)<sup>80</sup>.

Gráfico 6: Exportações brasileiras para Angola (US\$ milhões)

Fonte: adaptado a partir de dados do MDIC.



Esse crescimento comercial foi acompanhado de forte presença empresarial brasileira em Angola. As empresas brasileiras com atuação em Angola no período são: a COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais), a Petrobras (que passou a ter direito de exploração e produção sobre o país em 2006), a Odebrecht, a Camargo Corrêa, o Boticário (que em 2006 abriu três lojas em Angola e três na África do Sul), a Livraria Nobel (que inaugurou a exploração da

80 MRE. ANGOLA. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 10 jul. 2010.

área de mercado editorial que inexistia no país), o Grupo Asperbras (com projetos de implantação de sistemas de irrigação, construção de redes elétricas e adutoras de água, gestão de fazendas para cultivo de milho, feijão e soja), a Transbras Imóveis, a Asperbras Veículos (representante da Volkswagen em Angola), além de algumas empresas de TI (Tecnologia da Informação)<sup>81</sup>.

Na África do Sul, a análise detalhada da composição do comércio Brasil-África do Sul, permite perceber a prevalência da exportação de produtos brasileiros de alto valor agregado. Os dados sobre as exportações, por principais produtos e grupos de produtos, indicam que, no período 2006-2008, a exportação brasileira de veículos, automóveis, tratores e ciclos, manteve a média de mais 30% do total dos produtos brasileiros exportados, enquanto que o grupo composto por caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos manteve média de mais de 10% do total, no mesmo período<sup>82</sup>. Destaca-se, nesse quesito, a atuação da empresa Marcopolo (fabricante de carrocerias para ônibus) no país, que em 2009 venceu licitação para fornecimento de 143 ônibus a Johannesburgo<sup>83</sup>.

Os casos nigeriano, angolano e sul-africano demonstram, empiricamente, a forma como que o esforço em ampliar as relações comerciais brasileiras com a África se reverteu em dados positivos à expansão das exportações nacionais e ao processo de internacionalização das empresas brasileiras. A abertura à atuação das empresas nacionais e o saldo de comércio exterior favorável aos

81 INVESTIMENTO DIRETO BRASILEIRO EM ANGOLA. MRE, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/Internacionalizacao/frmApresentacao.aspx>. Acesso em: 05 nov. 2011.

82 MRE. ÁFRICA DO SUL. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais>. Acesso em: 10 jul. 2010.

83 INVESTIMENTO DIRETO BRASILEIRO NA ÁFRICA DO SUL. MRE, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/Internacionalizacao/frmApresentacao.aspx>. Acesso em: 05 nov. 2011.

produtos de alto valor agregado foram ganhos apresentados nas relações comerciais Brasil-África, cuja viabilidade se fez notória nos casos apontados.

A potencialidade de absorção produtiva do mercado africano é reforçada pela forte presença chinesa no continente, que graças ao seu virtuoso crescimento econômico, apresenta fluxo de comércio modelar com os países africanos. Portanto, a África é um mercado aberto e importante para a exportação de produtos de alto valor agregado. No caso brasileiro, o baixo aproveitamento desse potencial resulta menos da capacidade africana de absorção e mais da dificuldade brasileira em alavancar um crescimento econômico sustentável baseado em investimento produtivo e tecnológico. Assim, o maior aproveitamento das oportunidades que os países africanos oferecem para a expansão industrial e comercial brasileira parece depender da superação das contradições macroeconômicas do modelo brasileiro.

A comparação com a forma de atuação chinesa exemplifica a questão. No processo de internacionalização das empresas chinesas o apoio do Estado é fundamental, condicionado por fortes investimentos produtivos governamentais e metas de longo prazo. No Brasil, por outro lado, os poucos casos de internacionalização que lograram êxito, resultam de iniciativas das próprias empresas, que já possuíam forte capital, em vista da ausência de uma política nacional de apoio ao surgimento de multinacionais brasileiras<sup>84</sup>.

O processo de internacionalização das empresas brasileiras é recente e tem início com a abertura da economia nacional ao mercado in-

ternacional no bojo dos processos liberalizantes dos anos 90. A dinâmica de internacionalização, nessa conjuntura, apresentava aspecto mais comercial. Todavia, a partir de 2003, o processo de internacionalização mudou a dinâmica e as empresas nacionais passaram a se esforçar na implantação de complexos industriais no exterior. O interesse das firmas deixou de ser o caráter comercial e passou a ser o aspecto produtivo (o capital produtivo). O aumento dos investimentos governamentais no setor foi esboçado em 2002 (com a criação do programa para o Financiamento a Empreendimentos, FINEM) e posto em prática efetivamente a partir de 2005 (com o aporte financeiro do BNDES)<sup>85</sup>.

O aumento do fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IED) do Brasil no exterior, que resultou do aporte governamental, passou a atuar como fonte de criação de unidades produtivas ao invés de servir como instrumento do comércio internacional e da exportação. Mesmo não apresentando uma política específica para o processo de internacionalização das firmas brasileiras, o apoio fornecido por agências de governo, como a APEX (Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos) e a ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), aliada à boa situação econômica nacional no período (estabilidade macroeconômica), favoreceram a expansão das empresas nacionais para outros países.

A América Latina (principalmente Argentina, Chile e Uruguai), recebeu o maior número de multinacionais brasileiras e o maior volume de IED do Brasil, o que se deve a fatores como proximidade geográfica, abundância de recursos naturais e existência de acordos comerciais que facilitaram o processo. Trata-se de uma primeira etapa do processo de interna-

84 MÓDULO, Débora Bellucci. "Um Estudo Comparativo da Internacionalização das Empresas Brasileiras, Chinesas e Indianas". XV Encontro Nacional de Economia Política Sociedade Brasileira de Economia Política, 2010. Disponível em: [http://www.sep.org.br/artigo/2209\\_1cc4406cc97da2b12fe1ee6999a3e3ef.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/2209_1cc4406cc97da2b12fe1ee6999a3e3ef.pdf). Acesso em: 08 mar. 2011.

85 QUENAN, Carlos; ORDONEZ, Daniela. "Brasil: investidor em ascensão". *Mural Internacional*, ano II, nº 02, dez. 2012, p. 02-11.

cionalização das firmas brasileiras. Todavia, conforme destacam Quenan e Ordonez, em meio ao movimento de internacionalização de empresas brasileiras, o aumento do fluxo de IED brasileiro na África (resultante da política de cooperação para o desenvolvimento posto em prática pelo governo Lula) se apresentou como uma tendência, que parece se consolidar<sup>86</sup>. Esse aspecto torna o mercado africano promissor aos interesses econômicos do Brasil.

Nesse aspecto, a China encontra-se em vantagem com relação ao Brasil pelo fato de que seu processo de internacionalização de empresas é bem mais antigo, datando de 1979, quando o governo chinês estabeleceu a meta de colocar 50 empresas chinesas entre as 500 maiores do mundo. Em 2010, trinta empresas chinesas haviam alcançado esse patamar. No Brasil, as políticas públicas de incentivo à internacionalização são bem mais recentes. Até os anos 90 as empresas nacionais não se voltavam para o mercado internacional de forma competitiva. A partir de 2005, de fato, com o investimento do BNDES, pode-se afirmar que o governo passa a estimular o processo efetivamente. Isso gera um dos principais obstáculos à internacionalização das empresas brasileiras: a falta de tradição (cultura de investimento) no setor<sup>87</sup>.

Em seu processo de expansão agressivo, a China passou a investir na África, desde meados dos anos 90, na exploração de petróleo, mineração e infraestrutura, devido à carência chinesa por recursos naturais. Nesse período, os investimentos chineses na África eram da ordem de US\$ 107 milhões por ano. Entre 2003-2006, esse investimento saltou para US\$ 2,6 bilhões por ano. Ainda assim correspondia a 1% do total

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 08.

<sup>87</sup> REYNOL, Fábio. "Projeto estuda internacionalização de empresas brasileiras". *Revista Exame, Negócios*, 15 jul. 2010. Disponível em: [http://exame.abril.com.br/negocios/inovacao/noticias/projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857?page=1&slug\\_name=projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857](http://exame.abril.com.br/negocios/inovacao/noticias/projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857?page=1&slug_name=projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857). Acesso em: 22 dez. 2010.

de investimentos estrangeiros no continente – os maiores investidores eram as antigas potências coloniais (Reino Unido com 16,6%, e a França com 7,7%) e os EUA (com 9,2%). De toda forma, a China é o país em desenvolvimento que mais investe na África, chegando a ultrapassar Japão e Coréia entre os países asiáticos que investem no continente<sup>88</sup>. A presença empresarial e comercial da China na África, portanto, é ancorada em investimentos governamentais maciços.

A inflexão dada pelo governo brasileiro, no sentido de fornecer apoio ao processo de internacionalização das empresas brasileiras por meio de investimento (através do BNDES), é recente e emergiu da ruptura com um histórico de orientação para o mercado interno. A China investe a mais tempo na área e com maior densidade. A forma de atuação brasileira se beneficiaria, por seu turno, pelo aporte de políticas públicas que investissem no setor, gerando condições favoráveis no campo tributário, financeiro e diplomático, que facilitariam o processo de expansão das empresas<sup>89</sup>.

Apesar disso, o crescimento do comércio com o continente africano, durante o governo Lula, foi notável e figura como demonstração do quão promissora é a relação econômica e comercial do Brasil com os países da região, já que uma de suas características é a marcante presença empresarial no processo. Além disso, é importante salientar que as relações Brasil-África, apesar dos ganhos comerciais obtidos, ultrapassa a perspectiva econômica. Nas palavras de Mercadante,

Ao aproximar-se à África e aos países árabes, o Brasil não apenas aumenta sua participação no comércio internacional, como também se consolida como

<sup>88</sup> ACIOLY, Luciana; ALVES, Maria Abadia S.; LEÃO, Rodrigo Pimentel F. "A internacionalização das empresas chinesas". IPEA, Nota Técnica, s/d. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 22 dez. 2011.

<sup>89</sup> VALOR ECONÔMICO, Notícias. "Qual internacionalização?", 10 ago. 2010. Disponível em: <http://www.anpei.org.br/imprensa/noticias/qual-internacionalizacao/>. Acesso em: 22 dez. 2010.

protagonista internacional e contribui para a conformação de novas alianças estratégicas que tendem a contra-restar processos unilaterais de concentração de poder<sup>90</sup>.

Essa percepção de governo, expressa por Mercadante, expressa a relevância estratégica que a PEB confere às relações com a África no cenário internacional. A dimensão econômica e comercial, ao mesmo tempo em que se liga ao discurso da “dimensão humanista”, está ancorada ao plano político de estabelecimento de coalizões ao Sul para o fortalecimento de proposições contra-hegemônicas.

### 3. Conclusão

A política africana de Lula da Silva se insere nos marcos de uma diplomacia que se propôs a consolidar a condição de “ator global” do Brasil no sistema internacional. Esse esforço, conceitualmente marcado pelo pensamento nacionalista do grupo que, a partir de 2003, passou a deter o controle do processo decisório, teria por objetivo fortalecer a posição internacional do Brasil, a fim de superar as vulnerabilidades externas que limitariam seu pleno desenvolvimento. Por essa ótica, a superação dos entraves gerados pela assimetria sistêmica da globalização, se mostrava viável através do aprofundamento da cooperação Sul-Sul, motivo pelo qual ações, como a política africana, foram retomadas em novos moldes.

Apoiada no discurso da “dimensão humanista” da PEB, e visando satisfazer a aspiração à condição de potência internacional da diplomacia brasileira, a política externa para a África procurou articular suas ações em torno de duas dimensões diferentes e complementares: a cooperação para o desenvolvimento e as relações econômicas e comerciais.

A projeção da faceta humanista voltada

<sup>90</sup> MERCADANTE, *Op. cit.*, p. 43.

para a cooperação para o desenvolvimento conjuga o discurso de construção de uma de uma “nova geografia política e econômica mundial”, que conformou a estratégia da diplomacia de Lula da Silva de reforçar a identidade de país do Sul. Logicamente que há, neste fator ideológico, interesses políticos, que dizem respeito à busca por aumentar o prestígio internacional do país e lhe conferir o status de grande potência entre as coalizões ao Sul. Os esforços de cooperação técnica, encetados pela diplomacia brasileira em países africanos, ampliaram o escopo de atuação brasileira no continente e geraram inserção positiva no meio internacional, projetando a imagem de país indutor do desenvolvimento. Isso foi possível devido ao fato de que o discurso voluntarista de “parceria para o desenvolvimento” foi acompanhado de ações concretas, em conformidade com os anseios africanos.

A capacidade de articulação interministerial para projetar experiências domésticas (programas sociais do governo) em países africanos, foi fundamental para a consecução dos laços cooperativos multidimensionais. A cooperação para o desenvolvimento esteve diretamente vinculada às relações comerciais e econômicas devido à forte presença do empresariado brasileiro, principalmente nas áreas de transporte, infraestrutura e energia.

A diplomacia presidencial e o aporte logístico do Estado favoreceram a realização de missões empresariais que redimensionaram o raio de atuação das empresas nacionais em países africanos. O aumento exponencial do fluxo de comércio Brasil-África resulta desse processo. Os dados acerca das exportações brasileiras para países africanos revelam a potencialidade do mercado africano em absorver produtos brasileiros de alto valor agregado, o que beneficia o estabelecimento de um “modelo exportador” da economia nacional. Os casos das relações do



Brasil com Nigéria, Angola e África do Sul reforçam essa percepção. Todavia, a participação marginal, da corrente de comércio Brasil-África, no total geral brasileiro, demonstra o baixo aproveitamento do potencial econômico e comercial que a África representa para o Brasil.

É possível sinalizar que as contradições da modelo macroeconômico do Brasil, ao inibir investimentos em setores produtivos e entravar o crescimento econômico sustentável, acabaram por dificultar que o comércio exterior brasileiro aproveitasse melhor as oportunidades oferecidas pelo mercado africano. O exemplo chinês de atuação demonstra a importância do investimento governamental para o processo de expansão econômica e comercial internacional de empresas nacionais. Entretanto, a disponibilidade do governo brasileiro em investir no setor apresentou sinais positivos a partir dos investimentos realizados por meio do BNDES. O retorno em termos de aumento do volume de exportação brasileiro à África, oriundo desses investimentos, reforçam a percepção acerca da potencialidade econômica e comercial que as relações do Brasil com países africanos apresentam.

A este respeito é, não menos importante, necessário tecer algumas rápidas considerações a respeito de alguns desenvolvimentos recentes. Primeiramente, o fato de que, em vista da conjuntura de crise econômica e política por que passa o Brasil, especialmente desde 2014 – na fase final do governo Dilma (atualmente em processo de abertura de impeachment)<sup>91</sup>, iniciado pela reve-

<sup>91</sup> Em maio de 2016, Dilma Rousseff foi afastada do cargo presidencial sob alegação de ter cometido crime de responsabilidade fiscal, ao editar decretos de suplementação de crédito sem prévia autorização legislativa (as chamadas “pedaladas fiscais”). Em seu lugar assumiu o vice-presidente Michel Temer, como presidente interino (Cf.: BAPTISTA, Rodrigo. “Especialistas entendem que Dilma cometeu crime de responsabilidade”, Agência Senado, maio de 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/02/especialistas-entendem-que-dilma-cometeu-crime-de-responsabilidade>. Acesso em: 19 jun. 2016). Trata-se de fato polêmico pois, além das claras implicações e querelas políticas em torno do ocorrido, há ainda divergências técnicas acerca da consistência da acusação de crime de responsabilidade imputada à presidente afastada (Cf.: PERÍCIA CONCLUI QUE DILMA NÃO PARTICIPOU DE PEDALADAS FISCAIS, Globo.com, Jornal Nacional,

lação do escândalo de corrupção envolvendo a Petrobrás<sup>92</sup> – alguns posicionamentos críticos, com relação ao engajamento e investimento brasileiro na África, têm ganhado maior espaço e projeção. A linha argumentativa daqueles que se posicionam contra a política africana, tal qual encetada pelo Brasil durante o governo Lula, vai no sentido de apontar que priorizar relações com países africanos é um erro de cálculo estratégico em vista de sua irrelevância econômica. Parte-se, nesse caso, da perspectiva de que, no mundo do pós-Guerra Fria, em que as relações internacionais são caracterizadas pela hegemonia da democracia de mercado, cabe ao Brasil abandonar um “terceiro-mundismo tardio”<sup>93</sup> e priorizar relações com países que compõem as estruturas hegemônicas do capitalismo, a fim de atingir a meta maior que seria tornar-se membro da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Uma outra abordagem, no mesmo tom, diz respeito à crítica de setores políticos de que durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores houve um “aparelhamento do Estado” que se refletiu na “ideologização bolivariana” da diplomacia brasileira, do qual resulta a estratégia de coalizões Sul-Sul, bem como a

edição do dia 27 de junho de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/06/pericia-conclui-que-dilma-nao-participou-de-pedaladas-fiscais.html>. Acesso em: 20 jul. 2016).

<sup>92</sup> Trata-se de um esquema de desvio de recursos da Petrobrás, envolvendo membros de diretorias da estatal, indicados por partidos políticos (como o PT e PMDB, partidos da presidente e de seu vice), que atuavam junto a operadores políticos e grandes empreiteiras (notadamente Odebrecht e OAS), em que se inclui a construção e/ou compra de usinas de refino como as do Comperj, Abreu e Lima e Pasadena, com pagamento de propina, financiamento de campanhas políticas eleitorais, e beneficiamento em contratos de licitação de obras públicas por determinadas empreiteiras. Este caso de corrupção, denunciado como um cartel, foi revelado como resultado das investigações orquestradas pela “Operação Lava Jato”, da Polícia Federal (Dados sobre a “Operação Lava Jato” disponíveis em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 19 jun. 2016).

<sup>93</sup> Paulo Roberto de Almeida, por exemplo, efetua duras críticas à diplomacia mais identificada com os interesses do Sul do que com os da interdependência capitalista. Para Almeida, tal diplomacia estaria comprometida com uma ideologia difusa (tanto partidária quanto da burocracia diplomática), e teria por fundamento um “terceiro-mundismo instintivo”, um “soberanismo retórico”, um “nacionalismo superficial”, um “desenvolvimentismo ingênuo” e ultrapassado, além de um “antiamericanismo infantil” (Cf.: ALMEIDA, Paulo Roberto de. “O Brasil e as relações internacionais no pós-Guerra Fria”. In: LA-DWIG, Nilzo Ivo; COSTA, Rogério Santos da. Vinte anos da queda do muro de Berlim: um debate interdisciplinar. Santa Maria: Ed. Unisul, 2009, p. 15-38).

valorização das relações com países africanos<sup>94</sup>.

Nesse sentido, a prioridade dada às relações com países africanos, durante a primeira década do século XXI (nos governos de Lula da Silva, entre 2003-2010), é interpretada como sendo fruto de um ativismo diplomático aventureiro, inadequado aos ditos “interesses permanentes” do Brasil. Tal perspectiva ficou evidente na fala de José Serra, político do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira, que fora oposição política ao governo petista), na cerimônia de posse ao cargo de Ministro das Relações Exteriores – em maio de 2016, sob nomeação do presidente interino Michel Temer – quando declarou que faria a diplomacia brasileira voltar a atuar “a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior”<sup>95</sup>. Em sua lista de prioridades, o continente africano figuraria como nona (e penúltima) diretriz, abaixo de grandes asiáticos (China e Índia), a respeito do qual afirmaria: “Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos [...] Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias [...]”<sup>96</sup>. Tal fala se ancora em uma base de apoio político e social que tende a condenar os subsídios e financiamentos governamentais garantidos a empresas brasileiras que se in-

ternacionalizam, através do BNDES<sup>97</sup> – a exemplo das obras em Porto Mariel, Cuba (orçada em US\$ 957 milhões, construído pela Odebrecht), a Barragem de Moamba Major, Moçambique (orçada em US\$ 460 milhões, sob responsabilidade da Andrade Gutierrez)<sup>98</sup>, o Aeroporto de Nacala, Moçambique (orçado em US\$ 200 milhões, pela Odebrecht), ou a Via Expressa de Luanda, em Angola, cuja empresa responsável é a Queiroz Galvão. Parte da crítica entende que tais investimentos deveriam ser direcionados a obras realizadas no Brasil e não no exterior<sup>99</sup>.

Além disso, o notório caso do envolvimento da Odebrecht no esquema de corrupção revelado pela “Operação Lava Jato”, é um alerta para os perigos oriundos da ampliação das ações governamentais sob a forma de financiamentos públicos. Todavia, é necessário atentar para o fato de que é quase impossível o empresariado brasileiro adentrar no concorrido mercado global, internacionalizando suas operações comerciais e produtivas de forma competitiva, sem apoio governamental – a histórica relação entre poder territorial (o Estado) e o poder do K (capital), sinalizados por Giovanni Arrighi<sup>100</sup>. Além disso, o financiamento público de obras de empresas brasileiras no exterior é um mecanismo importante para a geração de receita em dólares, necessária à redução do déficit da balança comercial de serviços, visto que o BNDES recebe em dólares dos governos locais e paga em reais

94 Inclui-se, nesse âmbito, o argumento de que os governos petistas (de Lula e Dilma) utilizariam recursos do BNDES para financiar ditaduras socialistas, como Cuba e Angola, utilizando o financiamento a obras de empreiteiras para “ajudar” regimes aliados e desviar recursos públicos (Cf.: AZEVEDO, Reinaldo. “Ministro Pimentel torna ‘secretos’ os financiamentos para os governos de Cuba e Angola. É o país da ‘Começão’ da Verdade”. Veja, Blog Reinaldo Azevedo, abr. 2013. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/ministro-pimentel-torna-secretos-os-financiamentos-para-os-governos-de-cuba-e-angola-e-o-pais-da-comecao-da-verdade/>. Acesso em: 19 jun. 2016).

95 MRE, discursos. “Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores” – Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 19 jun. 2016.

96 *Ibidem*.

97 O tipo de opinião, evadida de senso comum, produzida por essa base social, pode ser exemplificada em: <http://spotniks.com/20-obras-que-o-bndes-financiou-em-outros-paises/>. Acesso em: 19 jun. 2016.

98 No caso da barragem moçambicana, o governo interviu em favor da Andrade Gutierrez, flexibilizando um financiamento de US\$320 milhões pelo BNDES (Cf.: BRONZATO, Thiago. “Dilma garantiu empréstimo camarada do BNDES para Andrade Gutierrez em Moçambique”, Revista Época, jan. 2016. Disponível em: <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/01/dilma-garantiu-emprestimo-camarada-do-bndes-para-andrade-gutierrez-em-mocambique.html>. Acesso em: 19 jun. 2016).

99 KRÖEHN, Márcio; GRADILONE, Cláudio. “Desvio de rota – apesar da crise no Brasil, BNDES financia obras de infraestrutura em Cuba, Angola, Venezuela e República Dominicana. Faz sentido?”. *Istoé Dinheiro, Economia*, mar. 2015. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20150320/desvio-rota/241492.shtml>. Acesso em: 19 jun. 2016.

100 ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

às empresas brasileiras contratadas – trata-se de um setor onde o risco de investimento é baixo e os ganhos são altos<sup>101</sup>. Manter uma economia superavitária é algo facilitado pela internacionalização do empresariado nacional e, o setor de construção civil brasileiro, subsidiado pelo BNDES, é competitivo no mercado global. Não obstante, uma das consequências da desaceleração econômica por que passa o Brasil é a sinalização, por parte da nova equipe econômica, da realização de medidas que tentam tocar no gargalo estrutural da economia nacional, como a proposta (já aprovada) da DRU (desvinculação de receitas da União) e da mudança no fator previdenciário – ainda que sejam medidas que tendem a desfavorecer a classe trabalhadora na relação K-trabalho – o que poderia minorar as contradições do modelo macroeconômico brasileiro, ao possibilitar a criação de poupança interna para investimento no setor produtivo.

Para além da questão da crise econômica e de governo, que alteraram a configuração do espectro político brasileiro em âmbito doméstico, o Brasil pode ser ainda considerado uma potência emergente<sup>102</sup>, pois ainda mantém a posição de proeminência em seu entorno regional, bem como destacada capacidade de articulação internacional. Não se pode deixar de apontar, no entanto, que essa condição vem se corroendo, mais em razão do baixo perfil internacional apresentado pela diplomacia brasileira – que diminuiu a participação nos grandes debates internacionais durante o governo Dilma (desde 2011)<sup>103</sup> – do

101 MAIA, Samantha. “Por que financiar obras no exterior é bom – a exportação de serviços de engenharia gera superávit e empregos”, *Carta Capital, Economia*, jun. 2014. Disponível em: <http://www.carta-capital.com.br/revista/804/obras-em-varias-linguas-6655.html>. Acesso em: 19 jun. 2016.

102 Uma opinião divergente a respeito é apresentada por Andrés Malamud, para quem o referido momento de crise econômica e política se apresenta como prova de que o Brasil vivenciou um período de grande ilusão, e não de emergência, devido aos baixos índices de crescimento econômico, em comparação com outros países (Cf.: MALAMUD, Andrés. “Brasil, de potência emergente a república submergida”, Instituto Amaro Costa, Política, transcrição de palestra, mai 2016. Disponível em: <http://www.idl.pt/temas/Politica/159/Brasil-de-potencia-emergente-a-republica-submergida/7140/>. Acesso em: 19 jun 2016).

103 COSTA, Camilla. “Análise: com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?”, *Folha de São Paulo, Mundo/*

que devido ao momento de crise econômica por que passa o país. De fato, durante o governo Dilma, houve arrefecimento do protagonismo diplomático brasileiro. Algo notado, inclusive, na política de cooperação técnica, visto que desde 2011, a execução orçamentária para os projetos de CTPD Sul-Sul encetados pela ABC sofreram redução, diminuindo, incluindo, o número de projetos e atividades isoladas<sup>104</sup>. Além da redução dos projetos de CTPD em países africanos, o próprio intercâmbio comercial sofreu redução. Entre 2012 e 2015, as exportações brasileiras para a África reduziram de US\$ 12.212.624,15 para US\$ 8.202.082,59. Por sua vez, as importações brasileiras, que haviam aumentado de US\$ 14.266.074,67 em 2012, para US\$ 17.446.394,84 em 2013, reduziram para US\$ 8.763.918,37 em 2015<sup>105</sup>.

Portanto, apesar da notória potencialidade representada pelas relações Brasil-África, seja em termos econômico-comerciais, seja na dimensão estratégica de projeção internacional do Brasil (conforme ensaiado durante o governo Lula), a partir de 2011, devido ao estilo low profile assumido pela PEB, no governo Dilma, tais potencialidades foram pouco exploradas. Mais agravante é o fato de que a atual situação de retração econômica, seguida de crise política interna, parecem ter oportunizado a assunção ao poder de um grupo não muito afeito à uma arquitetura de política engajada para a África – conforme a propagandeada “dimensão humanista” do governo Lula. Todavia, evidências materiais demonstram que priorizar relações com países africanos não é uma fantasia ideológica, mas um cálculo estratégico assertivo.

BBC Brasil, fev 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/2014/02/1411024-com-dilma-o-brasil-perdeu-forca-na-politica-internacional.shtml>. Acesso em: 19 jun 2016.

104 Dados disponíveis em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaExecucaoFinanceira>. Acesso em: 19 jun.2016.

105 Dados do MDIC, disponíveis em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>. Acesso em: 19 jun. 2016.

## Bibliografia

ACIOLY, Luciana; ALVES, Maria Abadia S.; LEÃO, Rodrigo Pimentel F. “A internacionalização das empresas chinesas”. IPEA, Nota Técnica, s/d. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 22 dez. 2011.

AGÊNCIA LUSA/EXPRESSO DAS ILHAS. “Pedro Pires: Maior atenção da comunidade internacional podia ter resolvido problemas na Guiné-Bissau”, Mundo, 07 fev. 2012.

AMORIM, Celso L. N. “Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula”, Diplomacia, Estratégia, Política. Brasília: ano I, nº 1, out-dez 2004, p. 41-48.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA 2003/2010, África, MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem\\_view\\_ordem\\_pasta?b\\_start:int=0&-C=](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=0&-C=). Acesso em: 20 mai. 2011.

BALANÇO DE POLÍTICA EXTERNA 2003/2010, Resumo Executivo, 1. Política, MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem\\_view\\_ordem\\_pasta?b\\_start:int=0&-C=](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=0&-C=). Acesso em: 20 mai. 2011

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/081015\\_PPA\\_2008\\_mes-Pres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/081015_PPA_2008_mes-Pres.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

CERRADO NOTÍCIAS. “Brasil e Zâmbia: união para o combate dos subsídios dos países ricos”, Mundo, 08 jul. 2010. Disponível em: <http://www.cerradonoticias.com/index2.php?pg=noticia&id=902>. Acesso em: 03 nov. 2011.

CERVO Amado L. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. SP: Saraiva, 2008, p. 67-89.

COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: 2005-2009. Brasília: IPEA/ABC, 2010, p. 10-33. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf). Acesso em: 03 jul. 2011.

CURY FILHO, Kalil. Grupo Camargo Correa. CEBRI. Paineis 4. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/cebri/cadastrarUsuario.do?funcao=detalharEvento&idEvento=362>. Acesso em: 18 ago. 2010.

DANESE, Sergio. Diplomacia presidencial: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINIZ, Eli. “O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados”. In: DINI, Eli (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 19-61.

FÓRUM BRASIL-ÁFRICA: POLÍTICA, COOPERAÇÃO E COMÉRCIO. FORTALEZA, 09 e 10 de junho de 2003. Relatórios. Disponível em: [www2.mre.gov.br/projfa/docs/anais/relatorio\\_g1m1.pdf](http://www2.mre.gov.br/projfa/docs/anais/relatorio_g1m1.pdf). Acesso em: 30 mai. 2011.

GABRIELLI, José Sérgio. “O Atlântico Sul e a costa ocidental da África: os interesses brasileiros e a questão energética”. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010, p. 539-544.

GONÇALVES, Williams. “A presença da China na África”. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. RJ: Ed. FGV, 2010.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. SP: Ed. Atlas, 2009, p. 447-489.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. “A política externa do governo brasileiro em tempos de novos horizontes e desafios”. OPSA, *Análise de Conjuntura*, nº 12, dez. 2010. Disponível em: [www.opsa.com.br](http://www.opsa.com.br). Acesso em: 07 mar. 2012.

LIMA Maria Regina Soares de. “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 01, 2005, p. 24-59.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 02. Rio de Janeiro: IRI/PUC-RJ, jul-dez/2000, p. 265-303. Disponível em: [http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Lima_vol22n2.pdf). Acesso em: 22 dez. 2010.

MAPA, Dhiego de Moura. “Inserção internacional no governo Lula: interpretações divergentes”. In: *Revista Política Hoje*, vol. 19, nº 01, 2010. Disponível em: [www.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/download/67/40](http://www.ufpe.br/politica/hoje/index.php/politica/article/download/67/40). Acesso em: 02 mar. 2011.

MERCADANTE, Aloísio. *Brasil: primeiro tempo – análise comparativa do governo Lula*. SP: Ed. Planeta do Brasil, 2006.

MERRIEN, François-Xavier. *Globalization et protection sociale*. Lausanne: Université de Lausanne- Rapport de Recherche. Version Préliminaire, 2003 Apud *CRISE INTERNACIONAL: impactos sobre o emprego no Brasil e o debate para a constituição de uma nova ordem global*. Comunicação da Presidência, IPEA, nº 21, abr. 2009, p. 02. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/09\\_04\\_29\\_ComunicaPresi\\_21\\_Crise\\_Empregos.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_04_29_ComunicaPresi_21_Crise_Empregos.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

MÓDOLO, Débora Bellucci. “Um Estudo Comparativo da Internacionalização das Empresas

Brasileiras, Chinesas e Indianas”. XV Encontro Nacional de Economia Política Sociedade Brasileira de Economia Política, 2010. Disponível em: [http://www.sep.org.br/artigo/2209\\_1cc4406cc97da2b12fe1e6999a3e3ef.pdf](http://www.sep.org.br/artigo/2209_1cc4406cc97da2b12fe1e6999a3e3ef.pdf). Acesso em: 08 mar. 2011.

NOBIDADETV. “Candidatura do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é ‘fundamental’ - CPLP: Estados devem manter diplomacia concertada nas instituições internacionais”, 07 fev. 2012. Disponível em: <http://nobidadetv.com/archives/2618>. Acesso em: 10 fev. 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; NAKATANI, Paulo. “A economia brasileira sob o governo Lula: resultados e contradições”. Fórum Mundial das Alternativas, Quito, Equador, fev. 2008. Disponível em: [http://www.forumdesalternativas.org/docs/economia\\_brasileira\\_sob\\_governo\\_lula.pdf](http://www.forumdesalternativas.org/docs/economia_brasileira_sob_governo_lula.pdf). Acesso em: 05 ago. 2011.

PENHA, Eli Alves. Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul. Salvador: Edufba, 2011.

PEREIRA, Bresser. “Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional”. In: DINIZ, Eli (org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. RJ: FGV, 2007, p. 63-96.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. “Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil?”. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 02, abr.-jun. 2011, p. 305-314. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/08.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/08.pdf). Acesso em: 05 ago. 2011.

PLANO PLURIANUAL 2004-2007. Orientação estratégica de governo um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: [www.defesanet.com.br/docs/ppa\\_2004\\_2007.pdf](http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf). Acesso em: 03 nov. 2011.

POMAR, Valter. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portalpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>. Acesso em: 09 set. 2010.

QUENAN, Carlos; ORDONEZ, Daniela. “Brasil: investidor em ascensão”. Mural Internacional, ano II, nº 02, dez. 2012, p. 02-11.

REYNOL, Fábio. “Projeto estuda internacionalização de empresas brasileiras”. Revista Exame, Negócios, 15 jul. 2010. Disponível em: [http://exame.abril.com.br/negocios/inovacao/noticias/projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857?page=1&slug\\_name=projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857](http://exame.abril.com.br/negocios/inovacao/noticias/projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857?page=1&slug_name=projeto-estuda-internacionalizacao-empresas-brasileiras-569857). Acesso em: 22 dez. 2010.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. “Brasil-África: notas sobre política externa e comércio exterior (1985-2005)”. Afro-Ásia, nº 35, Bahia, UFBA, 2007, p. 281-314

SARDENBERG, Carlos Alberto. “Lula = FHC+China”. O Globo. “Opinião”. 17 jun. 2010, p.

06.

SOUSA, Rômulo Paes de. “Brasil e China na África: desafios da cooperação para o desenvolvimento”. CEBRI, Seminário Brasil e China na África – Desafios da Cooperação para o Desenvolvimento, 09 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/apresentacaoromulo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2011.

SUYAMA, Bianca; RIGOUT, Fabrizio. Avaliação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento do setor algodoeiro dos países do C-4” (Benin, Burquina Faso, Chade e Mali). São Paulo: PLAN Políticas Públicas, Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul, s/d. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan\\_cotton4\\_PT.pdf](http://www.abc.gov.br/content/abc/docs/plan_cotton4_PT.pdf). Acesso em: 19 jun. 2016.

VALOR ECONÔMICO, Notícias. “Qual internacionalização?”, 10 ago. 2010. Disponível em: <http://www.anpei.org.br/imprensa/noticias/qual-internacionalizacao/>. Acesso em: 22 dez. 2010.

VIOLA, Eduardo. “A diplomacia da marola”. Primeira Leitura, n° 50, abril 2006, p. 90-93. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-diplomacia-da-marola/>. Acesso em: 23 mai. 2009.





