

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TAIANE DE BITTENCOURT

COOPERAÇÃO EM PROTEÇÃO SOCIAL BRASIL-ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS LEAP E PABCDS E SEU IMPACTO NOS PAÍSES  
PARCEIROS

Porto Alegre

2014

TAIANE DE BITTENCOURT

COOPERAÇÃO EM PROTEÇÃO SOCIAL BRASIL-ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS LEAP E PABCDS E SEU IMPACTO NOS PAÍSES  
PARCEIROS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciência Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2014

TAIANE DE BITTENCOURT

COOPERAÇÃO EM PROTEÇÃO SOCIAL BRASIL-ÁFRICA:  
UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS LEAP E PABCDs E SEU IMPACTO NOS PAÍSES  
PARCEIROS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciência Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro  
UFRGS



## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela acolhida e pelo crescimento proporcionados nestes cinco anos, juntamente com um ensino de excelência e docentes e funcionários qualificados acompanhando seus alunos. Em especial, agradeço a minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dra. Analúcia Pereira por todo o suporte na confecção deste trabalho e pelas cadeiras ministradas durante a faculdade que colaboraram para a escolha do tema desta monografia.

Agradeço também à minha família, principalmente meus avós, por todo apoio que me foi dado ao longo do tempo. Não seria possível chegar a esse momento sem o carinho, amor e a confiança que sempre recebi. Dedico este trabalho a vocês.

Por fim, agradeço aos amigos que me acompanharam durante o curso proporcionando experiências e histórias que ficarão marcadas por toda vida. Além da amizade, companheirismo e apoio incondicional tornando minha passagem pela faculdade muito mais prazerosa e engrandecedora. Anaís Passos, Bruno Kern, Bernardo Vinhas, Camille Remondeau, Francisco Tuchtenhagen, Gabriel Machado, Giovanna Kuele, Laura Lammerhirt, Luíza Cerioli, Luiza Dutra, Jade Lopes, Pedro Brancher, Pedro Marques, Raquel Tebaldi e Renata Postal, agradeço especialmente a vocês pelo companheirismo sempre.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar como a cooperação internacional técnica pode afetar os países e as suas relações bilaterais, dentro do escopo Brasil-África. É notável que, a partir do governo Lula, as relações entre o Brasil e o continente africano ganham impulso e como consequência da política africana de Lula, acordos de cooperação técnica passam a ser assinados com frequência muito maior. Dois destes acordos, o Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) e o Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social (PABCDS) se dão especificamente na área de proteção social, ou seja, buscam maneiras de diminuir os malefícios causados pela pobreza e pela fome. Através da análise da implementação e dos resultados dos programas, tanto nos países parceiros quanto nas relações destes países com o Brasil, busca-se entender os impactos dos mesmos. Nota-se que os programas foram bastante benéficos para todos os envolvidos, ainda que possam ocorrer melhoras. O mais evidente ao final do trabalho, foi o potencial que este tipo de cooperação pode representar para o Brasil, sendo uma excelente oportunidade para o adensamento das relações com diversos parceiros.

**Palavras-chaves:** Cooperação técnica internacional. Relações África-Brasil. Proteção social. Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP). Programa África-Brasil de Cooperação em Desenvolvimento Social (PABCDS).

## ABSTRACT

This paper aims to analyze how international technical cooperation can affect the countries and their bilateral relations, within the Brazil-Africa scope. It is notable that, with the beginning of Lula's government, relations between Brazil and Africa gain momentum and as a result of Lula's African policy, technical cooperation agreements are now signed with much greater frequency. Two of these agreements, the Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) and the Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection (PABCDS) approach specifically the social protection area, in other words, they focus on reducing the harm caused by poverty and hunger. Through the analysis of the implementation and performance of programs, both in partner countries and in the relations of these countries with Brazil, we seek to understand the resulting impacts. Clearly the programs were very beneficial for all the involved parts, although there may occur improvements. The most evident at the end of this monography, was the potential role that this type of cooperation may represent to Brazil, being an excellent opportunity to further deepening relations with various partners.

**Keywords:** International technical cooperation. Africa-Brazil Relations. Social Protection. Programme on Social Development Cooperation (PABCDS).

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS.....	10
2.1	Cooperação internacional.....	10
2.2	Cooperação Sul-Sul .....	13
2.3	Proteção Social.....	16
3	RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA .....	18
3.1	ANOS 1960: DESCOLONIZAÇÃO AFRICANA.....	18
3.2	ANOS 1970: INTERESSE NACIONAL E PRAGMATISMO.....	22
3.3	ANOS 1980: CRISE .....	25
3.4	ANOS 1990: DESACELERAÇÃO DAS RELAÇÕES .....	28
3.5	ANOS 2000: PONTO DE INFLEXÃO NAS RELAÇÕES .....	30
4	PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO: EVOLUÇÃO E RESULTADOS .....	35
4.1	LIVELIHOOD EMPOWERMENT AGAINST POVERTY (LEAP).....	35
4.1.1	Sugestões do governo brasileiro .....	36
4.1.2	Implantação do programa .....	39
4.1.3	Resultados do LEAP.....	40
4.2	PROGRAMA ÁFRICA-BRASIL DE COOPERAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL (PABCDS).....	44
4.2.1	Missão de Estudos .....	44
4.2.2	Aprendizado à Distância.....	45
4.2.3	Cooperação Técnica Regional .....	46
4.2.4	Cooperação Técnica .....	46
4.2.5	Resultados do PABCDS .....	47
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
	REFERÊNCIAS .....	53



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da análise de dois programas de cooperação entre África e Brasil, observando sua implantação e resultados nos países parceiros, mais especificamente, na área de cooperação técnica internacional para proteção social. O tema se faz importante graças à grande mudança nas relações Brasil-África a partir dos anos 2000.

É evidente o crescimento e aprofundamento das relações entre o Brasil e o Continente Africano na última década. Segundo levantamento feito pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), de 2003 até 2007, o número de embaixadas brasileiras na África dobrou, indo de 17 para 34. Este aumento reflete não somente os maiores níveis de interação econômica, mas também um estreitamento nas relações políticas. Este cenário se deve, em grande parte, à agenda política e estratégica do governo Lula que em seus mandatos, deixa claro o forte interesse na cooperação sul-sul tornando o Brasil uma referência neste tema. Porém, não foi somente a priorização da cooperação sul-sul que possibilitou o aumento das relações com a África, mas também a implementação de políticas sociais e ações afirmativas de maneira ainda não vista no país. O reconhecimento dos avanços sociais ocorridos desde o começo do governo Lula, conferiu visibilidade ao Brasil, dando margem ao fortalecimento da cooperação sul-sul no âmbito da proteção social.

Para o melhor entendimento do tema proposto no trabalho, é necessário fazer uma breve explicação sobre o que foi o Programa Bolsa Família (PBF). Este programa consiste em uma transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza, ou pobreza extrema e tem por objetivo combater a situação de vulnerabilidade das famílias brasileiras, através do acesso à saúde, educação e assistência social. O programa tem abrangência nacional e a transferência de renda para as famílias ocorre através de um repasse mensal feito pelo governo (BRASIL, 2014).

À luz deste programa e da maior interação entre Brasil e África, nascem dois programas. O Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) e o Programa África-Brasil De Cooperação Em Desenvolvimento Social (PABCDs). As duas iniciativas tem como objetivo a disseminação do know-how brasileiro em políticas de proteção social para países africanos que estavam e ainda estão construindo mecanismos internos de combate à vulnerabilidade. O LEAP celebra um acordo assinado entre Brasil e Gana focado em “Missões de Trabalho” mandadas à Gana para a implementação de um programa semelhante ao Bolsa Família no

país. Já o PABCDS, pode ser entendido com uma consequência positiva do LEAP, pois nasceu após o sucesso da cooperação entre Gana e Brasil. Este é um programa celebrado entre diversos países africanos e o Brasil, visando o fomento de ações direcionadas a grupos vulneráveis nos países africanos.

A cooperação internacional é tratada no presente trabalho sob o viés técnico, graças a crescente representatividade do Brasil neste setor. Fica claro que a proteção social através de programas de governo teve um salto exponencial desde 2002. Com a entrada de Lula na Presidência da República, as medidas de proteção social ganham uma nova proporção. Em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a implantação do Programa Bolsa Família, o Brasil dá os primeiros passos para se consolidar como exemplo na execução de programas de proteção social.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a cooperação técnica entre países em desenvolvimento é um importante mecanismo no processo de adensamento das relações entre esses países, sendo uma das diretrizes da ABC “priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a Política Externa Brasileira” (BRASIL, 2004). Percebe-se nesta e em muitas outras citações que a cooperação internacional entre países em desenvolvimento é utilizada como instrumento de inserção internacional brasileira. Neste princípio, se fundamenta a importância de analisar os programas propostos.

O escopo das relações entre países é cada vez mais diversificado e complexo, essa complexidade exige uma mudança no processo decisório e na implementação da Política Externa Brasileira. Nos últimos anos, nota-se que a PEB se torna mais horizontal, não sendo exercida somente pelo Ministério das Relações Exteriores, mas também por outras instancias do poder público (SILVA, SPÉCIE E VITALE, 2010). A própria criação da Agência Brasileira de Cooperação, que lida especificamente com a criação e manutenção de acordos técnicos é exemplo disso.

A partir das colocações acima, surge o questionamento: como os acordos de cooperação técnica internacional impactam os países parceiros e as relações bilaterais dos envolvidos na cooperação? Fica claro que, nos governos Lula as diretrizes são voltadas para este tipo de cooperação, porém se faz necessário analisar como se dá a implementação e quais são os resultados decorrentes disso.

Tendo em vista o exposto até então, o trabalho tem três principais objetivos: analisar como o LEAP e o PABCDS impactaram os países parceiros e a consequência disso na relação do Brasil com estes países; entender de que forma o continente africano se faz importante para o Brasil; e analisar como órgãos não vinculados ao MRE atuam no papel de formuladores e executores de programas de cooperação internacional.

Através da análise de fontes primárias, tais como discursos presidenciais e de outras autoridades de governo, é possível elucidar o posicionamento brasileiro em relação ao continente ao longo do tempo. Também é utilizada revisão bibliográfica para o embasamento teórico e histórico do tema tratado no trabalho. Além disso, há a utilização de trabalhos desenvolvidos por organismos internacionais e ministérios do governo brasileiro, tratando dos programas de cooperação desenvolvidos e também, o uso de notícias e artigos jornalísticos avaliando a repercussão destas iniciativas de cooperação.

O trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro, “Considerações Teóricas”, trata de conceitos importantes que embasam a compreensão sobre o tema do trabalho. Ou seja, os conceitos de cooperação, cooperação sul-sul, proteção social e outros que nos auxiliam no entendimento sobre o que é cooperação e das maneiras como a mesma pode se dar. O segundo capítulo, intitulado “Relações Brasil-África”, é uma revisão do histórico da relações Brasil-África, a partir da década de 1960, observando os diferentes objetivos brasileiros em relação ao continente africano no passar das décadas e demonstrando as razões da década de 2000 representar uma marco nesta interação. O terceiro e último capítulo, “Programas de Cooperação: evolução e resultados” trata da análise dos programas propriamente dita. Observando o processo de implementação destes e de que forma a atuação brasileira se deu, buscamos pelos reflexos da cooperação técnica internacional nos países participantes e os frutos da mesma para as relações bilaterais com o Brasil.

## 2 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O cerne do trabalho é compreender como a ação internacional brasileira, através dos programas de cooperação técnica, impacta seus países parceiros e as próprias relações bilaterais do Brasil. Para isso, é necessário revisitar alguns conceitos importantes para a fundamentação do tema aqui tratado. Este capítulo é dedicado ao entendimento sobre cooperação sul-sul, cooperação internacional e proteção social.

### 2.1 Cooperação internacional

Os conceitos e a evolução de seus significados são pautados pelas diferentes teorias que discorrem sobre o funcionamento do sistema internacional. Podemos, até hoje ressaltar como as duas principais correntes teóricas de relações internacionais o Realismo e o Liberalismo. Em relação à cooperação internacional, as duas vertentes se diferenciam na maneira como interpretam as decorrências de um processo de cooperação e, principalmente no entendimento de como funciona o cenário internacional nessa situação. Ou seja, como será a interação entre países sem a presença de um Estado que possua superioridade e dite as regras do sistema (JERVIS, 1999).

Na visão realista, a cooperação só existe graças à atuação de um hegemonia. Sendo assim não há paridade entre os países em um cenário de cooperação, mas sim um ator dominante que impõe certos padrões de comportamento, agindo de certa forma como um facilitador da cooperação (GOWA, 1986). Nesse contexto, o aparato institucional serve apenas como um meio para os países mais poderosos realizarem seus objetivos, não possuindo qualquer autonomia, ou força.

No liberalismo, há o reconhecimento de que a presença de um hegemonia pode facilitar alguns tipos de cooperação, porém a mesma não é imprescindível. Os Estados podem entrar em acordos de cooperação que sejam benéficos a todos os envolvidos (ainda que não igualmente), criar e manter suas regras sem a força reguladora de um Estado dominante (KEOHANE; NYE JÚNIOR, 1986). Keohane (1984, apud RAMOS, 2006 p. 12) define cooperação internacional como “ajuste de comportamento por parte dos atores às preferências reais ou esperadas de outros atores, por meio de um processo de coordenação política”. A vertente liberal ainda contribui com o conceito de regimes internacionais que seriam um conjunto de regras e procedimentos que balizam as expectativas dos atores em relação à cooperação (KRASNER, 1983). Segundo Celli (2007, apud FEITOSA; NANGACOVIE, 2012 p. 59) a cooperação internacional pode ser entendida como “um acordo estabelecido entre Estados, ou entre um Estado e organizações internacionais, no intuito de regular relações de

trocas econômicas, financeiras, técnicas ou de outra natureza, tendo em vista vantagens recíprocas”.

Seguindo a análise teórica, não é possível tratar do presente tema sem abordar o multilateralismo e a mudança na forma como a projeção de poder é entendida pelos países. Segundo Ruggie (1992), o multilateralismo seria a coordenação das relações entre três, ou mais Estados seguindo determinados princípios. Como consequência desta afirmação, o autor desenvolve o conceito da indivisibilidade que seria a disseminação de princípios reguladores entre os Estados que integram o coletivo. Estes princípios determinam o comportamento dos Estados. O autor também ressalta que a indivisibilidade não funciona como uma pré-condição do multilateralismo, sendo assim cabe aos Estados colocá-la em prática (RUGGIE, 1992).

Antes de Ruggie, Robert Keohane (1990) já havia conceituado o multilateralismo como a coordenação de políticas nacionais entre três, ou mais Estados. Ainda que a definição deste autor tenha sido menos complexa que a definição criada por Ruggie, Keohane desenvolveu o conceito de “reciprocidade difusa” que vem a contribuir com o debate teórico aqui proposto. A “reciprocidade difusa” pode ser entendida como a expectativa dos Estados integrantes do grupo envolvido em uma cooperação multilateral de atingir ganhos equivalentes (RUGGIE, 1993).

Seguindo na temática multilateral, a autora Lisa Martin defende que o multilateralismo é uma forma de alcançar objetivos maiores, ou seja, os Estados não se engajam na cooperação multilateral enxergando a mesma como um fim, mas sim como um meio.

Dentro da cooperação internacional há o que se pode considerar como uma sub-área: a cooperação técnica. Este tipo de cooperação se dá através do fornecimento de auxílio técnico de um país para outro. A situação mais comum até o final dos anos 1990, eram países desenvolvidos fornecendo cooperação técnica a países em desenvolvimento. Porém, recentemente, nota-se um novo cenário em que países em desenvolvimento – em graus diferentes – fornecem cooperação um ao outro. Sobre a cooperação técnica desenvolvida pelo governo brasileiro no período Lula, o MDS afirma que:

Nesse contexto [de cooperação técnica internacional], foram firmados pelo MDS 31 instrumentos de cooperação internacional, entre memorandos de entendimento, projetos de cooperação técnica e cartas de intenção, os quais, em sua maioria, se inserem no marco da cooperação sul-sul, ou seja, entre países em desenvolvimento. Além disso, o MDS realiza atividades de cooperação previstas em documentos firmados pelo Ministério das Relações Exteriores com outros países na área de desenvolvimento social e combate à fome. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso. No que diz respeito às políticas e programas em si, a comunidade internacional expressa

especial interesse em conhecer em maior profundidade o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); a Estratégia Fome Zero; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Cisternas; os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar; a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente as ações voltadas para a infância, adolescência e população idosa. As atividades de cooperação geralmente utilizadas são por meio de missões prospectivas para intercâmbio de conhecimento, prestação de assistência técnica, realização de estágios, visitas *in loco*, atividades de capacitação, seminários e oficinas de trabalho, elaboração de materiais informativos (BRASIL, 2010)

Todas essas considerações teóricas servem como base para o entendimento da ação internacional brasileira no âmbito da cooperação e principalmente dos modelos desenvolvidos com o continente africano no LEAP e no PABCDs. O Brasil, ao mesmo tempo em que se integra no novo fluxo de cooperação internacional que surge nos últimos anos, desenvolve e aprofunda parcerias estratégicas.

Levando em consideração os pontos acima citados, percebemos como a dinâmica internacional tem sofrido alterações e, por tanto, a teorização sobre o tema é cada vez mais explorada. No sentido de melhor explicar a cooperação internacional técnica desenvolvida pelo governo brasileiro, apresenta-se a teoria do Smart Power, que também auxiliará na análise do tema proposto neste trabalho. O Smart Power, segundo Aires Pinto (2009), pode ser considerado com uma fusão entre o soft e o hard power, tendo como pilar aspectos estruturais, institucionais e situacionais. É essa a base para o poder exercido pelo Estado. Sendo assim, o Smart Power se utiliza de princípios liberais e realistas tentando complementá-los. Logo temos uma teoria que vê nas alianças, na diplomacia pública, no desenvolvimento global, na tecnologia e na integração econômica, as bases do desenvolvimento e do exercício do poder (ARMITAGE; NYE JR, 2007).

No caso da cooperação internacional, os aspectos que mais se destacam são a diplomacia pública e o desenvolvimento global. A diplomacia pública seria o meio pelo qual o Estado se comunica com a sociedade dentro e fora do seu território, como descrito por Pinto e Mesquita(2012, p.8):

A Diplomacia Pública talvez seja a área com maior dificuldade de se definir dentro da abordagem sobre uma estratégia do smart power. A diplomacia pública é muito mais do que somente a atuação transparente dos organismos diplomáticos oficiais de um Estado, é todavia, uma diálogo de um Estado com a opinião pública interna e internacional. A ideia é que diplomacia pública existe em tudo que faz e diz o Estado e a sua sociedade, significa como a imagem do país é passada aos outros de maneira não oficial, mas sim através das redes de relações criadas por organizações não governamentais e cidadãos que formam a sociedade de tal Estado, e de como sua interação com outras sociedades molda suas maneiras de se auto-reconhecerem.

Logo, a diplomacia pública não está diretamente ligada ao aparato diplomático oficial do Estado, podendo ser entendida como uma troca de informações, um intercâmbio cultural, ou

educacional que provoque mudanças nos Estados cooperantes, principalmente no âmbito da população. (ARMITAGE; NYE JR., 2007).

O segundo conceito utilizado será o de desenvolvimento global, que pode ser entendido como a capacidade de gerar desenvolvimento, seja ele econômico, político, ou social. Neste caso, é importante ressaltar que o país que pretende construir projetos de cooperação com outros Estados sob a ótica do Smart Power deve ter experiência consolidada no objeto da cooperação (PINTO; MESQUITA, 2012). Sendo assim, a promoção do desenvolvimento global não é apenas a concessão de ajuda financeira, mas a construção de um projeto que beneficie e empodere o Estado mais vulnerável.

Nota-se aqui que o Brasil, através dos dois programas estudados, desenvolve exatamente esses tipos de ações. Não há uma postura coercitiva, ou de subjugo dos países parceiros, mas sim uma ambiência de construção coletiva em que o Brasil, apesar de deter todo o know-how necessário, desenvolveu políticas de aproximação baseadas em um desenvolvimento conjunto. Futuramente, será feita a análise dos resultados deste programa, mas é seguro dizer que as ações brasileiras, primeiramente extrapolam o escopo do MRE, que seria na política tradicional, o único executor de política externa. E em segundo lugar, provocam mudanças diretas na população e nas organizações não vinculadas ao governo no país-alvo da cooperação.

## 2.2 Cooperação Sul-Sul

Segundo Leite (2011) a cooperação sul-sul data da década de 1950, quando diversos Estados asiáticos e africanos adentram em processos de independência. Neste sentido, a Conferência de Bandung, no ano de 1955, representa um marco por ser a primeira conferência composta somente por estes países, sem a presença europeia e ex-colonizadora. A partir de princípios de autonomia, igualdade e não intervenção, os países do Terceiro Mundo passam a buscar por sua inserção no sistema internacional, não mais como meras “peças”, mas como atores independentes. Com o passar das décadas, o grupo aumenta com a adesão de países latino-americanos e a pauta dos países de Terceiro Mundo fica mais complexa, ganhando destaque a questão do desenvolvimento econômico.

Tão importante quanto o entendimento sobre cooperação internacional, é o conceito de cooperação sul-sul. Para uma primeira abordagem em relação ao assunto, temos a definição do United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC), como vemos a seguir:

Cooperação Sul-Sul é uma estrutura ampla para a colaboração entre os países do Sul nos domínios políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e técnicos. Envolvendo dois ou mais países em desenvolvimento, podendo ser cooperação de cunho bilateral, regional, sub-regional ou inter-regional. Os países em desenvolvimento compartilham conhecimentos, habilidades, competências e recursos para atender às suas metas de desenvolvimento através de esforços conjuntos. Os recentes movimentos da cooperação Sul-Sul se dão através do aumento do volume de comércio, dos fluxos de investimento estrangeiro direto, de movimentos em prol da integração regional, de transferência de tecnologia, do compartilhamento de soluções e especialistas, e de outras formas de intercâmbio (UNOSSC, 2014)

Diversos fatores podem impulsionar os países do Sul a cooperar. Segundo Krasner (1983), os países cooperam mais por razões estruturais do que econômicas. Ou seja, o sistema político mais frágil e instável e a menor possibilidade de resposta aos constrangimentos tanto internos, quanto externos, incentiva a união destes países. A distribuição de poder no cenário internacional afeta consideravelmente os mesmos, tornando-os mais vulneráveis, sendo que não conseguem exercer pressão nos países do norte de forma a provocar mudanças de comportamento. Sendo assim, países do Terceiro Mundo não têm sucesso, por meio de ações isoladas, na tentativa de maior controle sobre os fluxos internacionais e acabam sofrendo mais em seu processo de adaptação (LEITE, 2011).

Para corrigir as assimetrias no intercâmbio, os países do Terceiro Mundo esposam novo tipo de regime internacional com base em modos de alocação autoritária. Advogam um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem, diverso daquele lastreado em modos de alocação de mercado que prevaleceu desde fins da Segunda Guerra Mundial. Se este, atendendo aos interesses dos Estados Unidos, pauta-se pelas preferências dos atores individuais na distribuição dos recursos e no direito de alienarem a propriedade, aquele se exprime por instituições políticas que orientam a distribuição seja diretamente, por meio de taxação e despesas públicas, seja indiretamente, por meio da restrição do direito dos atores econômicos de alienarem a propriedade. Nesse regime, o Estado intervém de forma incisiva, criando regulações nacionais e firmando acordos internacionais. O objetivo consiste menos em eliminar os mercados do que em limitar o alcance dos resultados que podem ser determinados pelas preferências dos atores privados (LEITE, 2011, p. 32-33).

A ascensão da cooperação sul-sul, foi possível graças a três importantes fatores. O primeiro é o enfraquecimento do poder dos Estados Unidos. Esse enfraquecimento pode ser notado já na década de 1970, quando assim como o Brasil, o país é fortemente afetado pelo Choque do Petróleo. Além da vulnerabilidade energética, há a desestabilização do corpo militar estado-unidense, que se vê abalado pela derrota em Saigon no Vietnã e pela ascensão de diversos grupos comunistas, inclusive em regiões historicamente dominadas pelo poder norte-americano. É neste momento que se abre uma brecha para a ação dos países do terceiro mundo que começam a reivindicar suas pautas em organismos internacionais. E é nas Organizações Internacionais que se encontra o segundo fator facilitador da cooperação sul-



sul. Nesta época, a representatividade dos países nos organismos internacionais passa a ser equiparada, dando a países anteriormente “invisíveis” voz nas discussões. O terceiro fator seria a coesão interna dos “não-alinhados” que permitia um discurso mais uníssono entre estes países. (Krasner, 1983).

Quanto à participação brasileira na cooperação sul-sul, podemos destacar o desempenho do governo Lula, já que o mesmo representou um marco nesse aspecto (VISENTINI;PEREIRA, 2007). Com o fim da Guerra Fria, o ambiente internacional fica muito mais propenso ao fomento das relações sul-sul graças ao fim da bipolaridade. Desde 1990, notamos mais ações multilaterais sendo desempenhadas pelos governos brasileiros, porém no governo Lula, essas ações tomam proporção ímpar. Pode-se dizer que até 2002, havia a percepção de um multilateralismo na esfera política, porém mantendo a visão de que as relações essenciais ao Brasil, eram as com potências consolidadas na esfera política, econômica e militar, sendo os EUA o principal objetivo. Lula passa a ver a importância do multilateralismo econômico, entendendo que havia necessidade de buscar e consolidar novas parcerias e mesmo criar uma força anti-hegemônica para contrapor os grandes atores do sistema internacional (LEITE, 2011).

Ainda sobre as mudanças do governo FHC para o governo Lula, Lima (2005, p.12-13) reforça:

A principal diferença entre os dois governos é de perspectiva, da visão da ordem internacional de cada um deles. Ao buscar consolidar relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão –, repudiando assim as orientações terceiro-mundistas, um dos eixos do modelo autonomista pretérito, o governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva da ordem mundial, representação esta, próxima ao que alguns analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton. Isto é, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, com o predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica.[...]O entendimento da ordem internacional que transparece nos pronunciamentos e iniciativas do governo Lula é distinto. Ainda que reconhecendo o predomínio militar dos EUA, a avaliação da ordem econômica é mais matizada, em função da criação do euro que enfraqueceu o poder do dólar e, conseqüentemente, fortaleceu a União Européia. Em um mundo menos homogêneo e mais competitivo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos EUA na região. Nessa percepção, a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente o que, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências em um esforço contra-hegemônico. Em um contexto mundial com vetores multipolares, o exercício multilateral, em particular nos fóruns políticos, torna-se crucial para atenuar a primazia norte-americana e conter seus impulsos unilaterais, que se tornariam inevitáveis em uma ordem internacional sem competidores ou opositores.

Todas essas considerações teóricas a cerca do tema de cooperação, contribuem em diferentes aspectos para o entendimento do tema. Como observa Rocha (2002, apud RAMOS, 2006 p. 11):

[...] a comunidade (das Relações Internacionais) tem-se distinguido por aceitar discursos teóricos que apenas afirmam coisas diferentes acerca da realidade internacional, sem serem negados ou invalidados um pelos outros. Uma vez que um discurso específico não substitui os outros, mas com eles coexiste, não se observa propriamente um processo de criação, ou substituição de paradigmas; observa-se a coexistência de discursos teóricos, não raro inspirados por construções metodológicas associadas a processos de interpretação epistemológica distintos, oferecendo ao analista um instrumental teóricos.

### 2.3 Proteção Social

Por fim, é necessário compreender o que é proteção social, já que, como veremos adiante, os programas estudados no trabalho são pautados pelas ações de proteção social desenvolvidas pelo governo brasileiro na era Lula.

O conceito de proteção social sofre modificação em seu escopo após a instauração do sistema capitalista. A família e a sociedade eram as responsáveis pelo fornecimento de condições sociais básicas aos indivíduos até que o capitalismo começa a se desenvolver gerando questões estruturais que colocavam a população em condição de vulnerabilidade exacerbada (ANDRADE;ZIMMERMAN, 2009). A partir deste momento, começa o processo de institucionalização da proteção social, ou seja, a responsabilidade passa a ser do Estado e não do núcleo familiar ou social no qual o indivíduo (ou família) vulnerável está inserido.

O Estado de bem-estar social data desta época:

Os trabalhadores insatisfeitos com as péssimas condições de trabalho realizavam movimentos reivindicatórios por melhores condições de trabalho. Nesse momento, de acordo com Pereira (2011), ocorre a implantação do “sistema de Bem-estar social” no século XIX em resposta aos conflitos sociais gerados pelo crescimento do processo de industrialização. Conhecido também como Welfare State, esse tipo de organização política e econômica, tem como fundamento a proteção à população e garantia dos serviços públicos, no formato de política social, quebrando o antigo caráter paternalista de proteção social, promovendo significativas modificações no sistema capitalista, as quais requereram do Estado intervenções excessivas dentro do contexto da Revolução Industrial. Ocorreram avanços, mas também grande índice de desigualdades sociais. De um lado a burguesia desfrutou da riqueza gerada por esse processo, do outro o proletariado ficou submetido a todo tipo de precariedade (OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2014).

Viana e Lecovitz (2005, apud Andrade;Zimmerman 2009 p. 6) definem proteção social como:

[...] a ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência [...] os sistemas de proteção social tem origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade.

Logo, a proteção social trata da distribuição de recursos sociais com o fim de controlar os riscos aos quais os indivíduos estão expostos. Segundo Ferreira (2002, apud OLIVEIRA; OLIVEIRA; SANTOS, 2014 p. 3), existem 3 entendimentos diferentes sobre como aplicar a proteção social: o liberal, que entende que as relações são reguladas pelo mercado, logo nenhum tipo de intervenção por parte do Estado deve ocorrer; o trabalhista que considera somente o trabalhador com carteira assinada como sujeito apto a receber benefícios; e o último que entende que o Estado deve garantir a sua população condições mínimas de vida, independente de vínculos e contratos. Este último viés representa as ações desempenhadas pelo governo através de políticas públicas e ações afirmativas e também é a forma como os Estados africanos parceiros pretendem agir. Por isso a cooperação desenvolvida juntamente com o Brasil. Isto posto, vemos a modificação dos conceitos teóricos ao longo do tempo refletindo a adaptação às novas conjunturas internacionais.

### 3 RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

Para entendermos a relação atual entre África e Brasil, é necessário ter um histórico da mesma, compreendendo quais são suas bases e os diferentes objetivos para a manutenção dessas relações ao longo do tempo. A análise será feita a partir da década de 1960, pois é neste período que se iniciam os processos de independência no continente africano, podendo ser considerado um importante marco no caráter das relações entre o Brasil e o continente.

#### 3.1 ANOS 1960: DESCOLONIZAÇÃO AFRICANA

Os anos 1960 representam um marco nas relações Brasil-África, portanto é pertinente revermos este cenário até então. Os séculos XXVII e XXVIII são marcados pela forte interação com o continente africano, principalmente por conta do tráfico negreiro. A intensidade dessas relações passa a diminuir a partir do ano de 1822 graças à declaração de independência brasileira e à pressão exercida por Portugal para o afastamento entre o Brasil e suas ainda colônias africanas<sup>1</sup>. Em 1850, com o fim do tráfico de escravos, o distanciamento se torna ainda maior, sendo reduzido a relações entre os negros que ficaram no Brasil e os que retornaram à África (PENNA FILHO, 2009). Rodrigues, caracteriza o fenômeno como “desafricanização” e ressalta que as ações da elite brasileira em busca da “europeização” da população, cercava as escolas, a difusão cultural e os aspectos políticos, levando à alienação da população em relação ao continente.

Em 1950, começam os processos de independência no continente africano, levando o mesmo a ganhar grande exposição internacional. O primeiro país a se tornar independente é o Sudão, no ano de 1956, seguido por Ghana e Guiné nos anos subsequentes. Penna Filho (2009), destaca que 1960 foi escolhido como o ano da África pelas Nações Unidas graças aos diversos processos de independência espalhados pelo continente. Apesar do enfraquecimento do colonialismo como sistema e das próprias metrópoles, países como Portugal e França mantiveram suas aspirações colonizadoras levando a conflitos mais radicais. Angola, Moçambique e Argélia são exemplos desses conflitos.

Diversos fatores contribuíram para o afastamento brasileiro em relação à África. Na esfera política, o continente era visto com pouquíssima expressividade, o que gerava desinteresse. Na economia, havia uma certa rivalidade entre os dois atores graças à

---

<sup>1</sup> Portugal temia que as relações brasileiras com o continente africano incentivassem insurgências e aspirações

semelhança entre as matérias primas exportadas e a disputa pelo mercado europeu (PENNA FILHO, 2009). A questão cultural era mais um entrave, apesar dos fortes traços culturais africanos no Brasil. Segundo Pinheiro (1988), os laços culturais e de amizade com Portugal eram muito fortes e o Brasil manteve uma política favorável à sua ex-metrópole até a próxima década.

O Brasil, até o final da década de 1960, se manteve neutro, ou apoiou os colonizadores nos processos de independência africanos. Esse apoio se deve, além da política lusitanista de Kubitschek, também a constante busca por identificação com o Ocidente. Penna Filho (2009, p.9), destaca que:

Apesar do Brasil possuir, já naquela época, um contundente discurso contrário à discriminação racial e de se arvorar como exemplo de convivência racial para o mundo, fazendo sempre questão de expor esta característica, tanto interna quanto externamente, o que fica mais visível e palpável na análise do sistema político, social e econômico brasileiro, e consequentemente com reflexos na política exterior, é a prática da exaltação ao chamado mundo ocidental (ou civilização ocidental), facilmente identificada com os valores emanados da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. É neste mundo que as elites brasileiras procuravam buscar os traços de identidade predominantes. Entretanto, a título de projeção do país no plano internacional, evocavam-se frequentemente as características apresentadas como exemplares de convívio entre raças que supostamente existiam no Brasil, um discurso que só frutificou mais intensamente após a ascensão de Jânio Quadros e a partir do momento em que o Itamaraty formulou uma política de aproximação voltada especificamente para o continente africano.

Outra importante observação feita pelo autor é a de que as relações econômicas mantidas entre Brasil e Portugal eram irrisórias e que não havia uma agenda política consolidada entre os dois países. Além disso, importa dizer que o conhecimento brasileiro sobre o continente africano era raso. Apesar de as relações entre Brasil e África e a busca por conhecimento sobre o continente estarem presentes na pauta de alguns diplomatas desde a década de 1950<sup>2</sup>, até os anos 1960 não há nenhum movimento que possa ser considerado concreto em direção ao aprofundamento das relações.

A ascensão de Jânio Quadros ao poder, em 1960 representa a primeira manifestação incisiva em relação aos países africanos. Em 1961, o então presidente lança o artigo “A Nova Política Externa do Brasil”, alguns trechos do mesmo destacam a percepção de Jânio não só em relação à África, mas também à Ásia e a outros países da América Latina, é neste período que se inaugura a Política Externa Independente (PEI):

É inegável que temos outros pontos em comum com a América Latina em particular, e com os povos recentemente emancipados da Ásia e África, que não podem ser

<sup>2</sup> Penna Filho destaca o papel do diplomata Adolpho Justo Bezerra de Menezes, do ex-Ministro Osvaldo Aranha e do acadêmico Álvaro Martins como expoentes da ideia de que o Brasil deveria buscar a aproximação com o continente africano. Estes três indivíduos reconheciam as potencialidades, político-estratégicas e econômicas que o continente africano tinha.

ignorados porque se encontram nas bases do reajustamento da nossa política, e sobre eles convergem muitas das linhas principais do desenvolvimento da civilização brasileira. Se é verdade que não podemos relegar nossa devoção à democracia a um lugar secundário, não é menos verdade que não podemos repudiar laços e contatos oferecendo grandes possibilidades para a complementação nacional.

O grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do Continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. Entre estes, na maioria dos casos, estão motivos históricos, geográficos e culturais. O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão.

Disso tudo, naturalmente, certos pontos se destacam que podem ser considerados básicos para a política externa do meu Governo. Um deles é o reconhecimento da legitimidade da luta pela liberdade econômica e política. O desenvolvimento é um objetivo comum ao Brasil e às nações com as quais procuramos ter relações mais íntimas e a rejeição do colonialismo é o corolário inevitável e imperativo dessa meta (QUADROS, 1961, p.3 )

Penna Filho (2009), destaca a mudança tanto da percepção das relações África-Brasil, como das entre Portugal e Brasil. O continente africano estava ganhando importância em diferentes setores da sociedade, de modo que o alinhamento entre o Brasil e sua ex-metrópole não era mais automático e incondicional:

O ano de 1960 já não comportava mais o ostensivo apoio a Portugal e seu colonialismo, sem que tal postura fosse notada pelos países afroasiáticos com certa antipatia. Ademais, ganhava corpo no Brasil a propagação de ideias favoráveis à descolonização, motivadas pelo crescimento e sucesso do movimento de liberação, e de vários segmentos da sociedade começaram a surgir questionamentos acerca das relações Brasil-Portugal, as quais foram ainda mais abaladas pela propalada iniciativa de política externa independente lançada pelo Presidente Jânio Quadros (PENNA FILHO, 2009, p.32)

Apesar da postura africanista de Quadros e da conjuntura brasileira mais favorável, o discurso fervoroso do presidente não se traduziu em políticas efetivas. Em 25 de agosto de 1961, Jânio renuncia a seu posto de presidente, sendo substituído por João Goulart. Embora Goulart tenha mantido os princípios da PEI em seu mandato, a política africana manteve-se fraca, e a dificuldade em romper laços com Portugal persistiu. (PENNA FILHO, 2009). O fato de muitos intelectuais renomados serem a favor da política lusitanista, assim como a relevância da comunidade portuguesa no Brasil e o conservadorismo da mídia, certamente foram fatores essenciais para a manutenção da defesa a Portugal, mesmo que esta relação não fosse mais tão representativa para o Brasil em termos econômicos e políticos. (GONCALVES, 2003). Podemos contar como avanços nas relações a abertura de embaixadas em Dakar e Lagos em 1961.

O golpe militar no Brasil representa um retrocesso em relação aos governos Quadros e Goulart. Apesar de os dois presidentes não tomarem nenhuma medida efetiva de aproximação

com o continente africano, ao menos havia a ideia de que a independência e autonomia das colônias africanas eram imprescindíveis. Castelo Branco assume o governo após o Golpe, sendo sucedido por Costa e Silva em 1967. Ambos os militares trouxeram a tona a questão do pragmatismo político e uma maior interesse no continente africano somente pelas possibilidades comerciais que o mesmo oferecia. O apoio das atitudes colonialistas do regime ditatorial português<sup>3</sup> segue até a década de 1970. (ROSI, 2011)

As principais pautas do governo militar em relação à África neste período, segundo Visentini (1998) foram o combate ao comunismo e a defesa do *apartheid* e do colonialismo. Este é um período de dualidade na política externa brasileira, pois ao mesmo tempo em que o Brasil busca o alinhamento automático com os EUA, que condena ações colonialistas, segue apoiando Portugal (ROSI, 2011). O autor Penna Filho (2009) traz um quadro interessante sobre as posições brasileiras antes e após o golpe;

---

<sup>3</sup> A ditadura em Portugal tem início em 1926 se estendendo até 1974.

**QUADRO 2 - POSIÇÃO DO BRASIL NO CASO DOS TERRITÓRIOS SOB ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA – MUDANÇAS EM DECORRÊNCIA DO GOLPE MILITAR DE 1964**

POSIÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR A 1964	POSIÇÃO BRASILEIRA APÓS 1964
1) A única solução para a questão dos territórios portugueses é a evolução dos seus povos para a autodeterminação e a independência.	1) A solução do problema dos territórios portugueses reside no exercício do direito de autodeterminação, a qual contém duas possibilidades: a independência ou a autonomia dentro da estrutura do Estado português. A menção expressa de uma única possibilidade, a independência, constitui pré-julgamento indevido da vontade dos povos dos territórios. Acresce que a situação nos territórios não coloca, ainda, imperativa e urgentemente, o problema da autodeterminação, pois as ocorrências que se vêm registrando são episódios isolados que não configuram um movimento nacional.
2) O Brasil está convencido de que a melhor solução para qualquer questão colonial se encontra na evolução pacífica.	2) O Brasil continua convencido de que a solução pacífica dos problemas coloniais é necessária, sobretudo se se tem em mente a preservação da paz e segurança internacionais, pois, como o caso do Congo Belga (atual República Democrática do Congo) mostrou, os problemas coloniais se inscrevem num contexto mundial de luta pelo poder. O apelo à violência na luta para a autodeterminação tinha validade histórica quando não havia alternativa e não existia um mecanismo, como a ONU, que proporcionasse tratamento adequado e pacífico das disputas coloniais.
3) O Brasil não concorda com a interpretação portuguesa de que as colônias sejam províncias ultramarinas, não aceitando a caracterização do problema como caso de exclusiva jurisdição interna.	3) Posição Inalterada.
4) O Brasil espera de Portugal a adoção de outra linha de ação, mais construtiva, e coloca sua diplomacia a serviço de tal possibilidade.	4) O Brasil acredita que o melhor modo de resolver a questão consiste em criar as condições para o diálogo entre a ONU e o governo português; nesse sentido, e nos termos do Tratado de Amizade e Consulta, Brasília consultará Lisboa frequentemente e colocará sua diplomacia a serviço da solução pacífica do problema.

Fonte: Informações extraídas do documento: “Posição do Brasil no caso dos Territórios sob Administração Portuguesa” – Submetida ao Senhor Presidente da República em 9 de junho de 1964. AMRE, 920 (42) (00), Relações Políticas e Diplomáticas – Brasil/Universo (82 a 88), 1967-1969. Confidencial.

Fonte: Penna Filho (2009)

### 3.2 ANOS 1970: INTERESSE NACIONAL E PRAGMATISMO

Em 1969, Médici assume a presidência. Seu governo retoma o americanismo que fora deixado em segundo plano por Costa e Silva, mantendo a luta contra o comunismo e o apoio ao *Apartheid*. A contradição também se mantém no governo Médici, pois o regime segue



apoiando o colonialismo. Podemos ressaltar como a principal diferença deste governo a efetiva percepção de que o continente africano poderia trazer possibilidades comerciais interessantes. Nesse sentido, são realizadas algumas missões a Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé, Nigéria, Camarões, Gabão, Zaire e Quênia entre 1972 e 1973 (ROSI, 2011).

O governo Médici é marcado pelos altos índices de desenvolvimento, período conhecido como Milagre Econômico, e pela “diplomacia do interesse nacional”. Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), Médici é eleito após uma disputa interna entre os militares, no sentido de conciliar e trazer unidade à instituição militar. Ao final do governo Costa e Silva, houve no país uma considerável crise político-ideológica, abalando até mesmo o grupo militar<sup>4</sup>. Sobre o direcionamento da política externa neste período, os mesmo autores afirmam:

Seguindo-se a linha interpretativa proposta por Estevam Martins,<sup>26</sup> pode-se afirmar que o principal efeito desses condicionantes sobre a política externa foi que, à convicção da diplomacia de que o desenvolvimento era o resultado exclusivo da interação dos fatores internos, acrescentou-se a ideia de que o caminho do desenvolvimento era para ser percorrido individualmente. Se, antes, a "diplomacia da prosperidade" divisava a luta conjunta dos países subdesenvolvidos como o meio mais eficaz de resistir e superar os obstáculos que lhes opunham os desenvolvidos, a "diplomacia do interesse nacional" passou a priorizar as relações bilaterais como as mais convenientes para se alcançar o mesmo fim. (GONÇALVES; MIYAMOTO,1993, p.15 )

Resumidamente, a política externa brasileira no governo Médici defendia que o Brasil deveria ter mais espaço no sistema internacional e, principalmente, nas decisões internacionais, graças ao seu expressivo crescimento econômico. Para isso, o país deveria se aliar aos mais fortes, como os EUA, por exemplo, e “carregar” os mais fracos, que também lutavam por desenvolvimento, consigo. Esta é uma fase de muita tensão na América Latina, pois de um lado, temos a aliança entre os governos norte-americano e brasileiro de outro um Salvador Allende, de orientação marxista, assumindo o governo chileno. O Brasil se preocupava com uma possível expansão comunista a países ainda não consolidados politicamente como Bolívia e Uruguai e os países latino-americanos temiam uma intervenção militar brasileira com o suporte dos Estados Unidos (GONÇALVES & MIYAMOTO,1993).

Como já comentado anteriormente, a política externa brasileira fora do continente americano foi pautada no fortalecimento industrial do país. Logo, as missões diplomáticas ocorridas, tinha como principal função a descoberta de novos mercados e novos fornecedores. Países como Iraque, Kwait e Arábia Saudita ganharam grande importância

---

<sup>4</sup> O assunto é tratado mais aprofundadamente em Gonçalves e Miyamoto (1993).

graças ao petróleo. O continente africano entra em destaque devido ao potencial consumidor. Apesar de o Brasil e a África terem matrizes exportadoras similares, o Brasil possuía tecnologia em manufatura mais avançada. Neste momento, o Brasil se vale das ligações culturais e históricas com o continente africano para justificar a importância da aproximação. O fator estratégico também influencia a postura brasileira em relação à África, pois, assim como na América Latina, o governo brasileiro via como essencial a proteção da costa leste, mais especificamente em relação ao Atlântico Sul (GONÇALVES & MIYAMOTO,1993).

O governo Geisel (1974-1979), pode ser considerado como um marco na política brasileira em relação à África. É importante destacar que Geisel assume o poder no mesmo ano em que o regime Salazarista em Portugal é massacrado pela Revolução dos Cravos, de certa forma “forçando” o que há muito se fazia necessário, o rompimento de laços entre o Brasil e sua ex-metrópole. O primeiro movimento contrário aos desejos de Portugal foi o reconhecimento da independência de Guiné-Bissau, seguindo-se da abertura de uma embaixada brasileira no país. Outro importante movimento foi o conjunto de missões à África para estabelecer relações com os movimentos de libertação espalhados pelo continente. (PENNA FILHO, 2009)

Internamente, o Brasil sofria uma transição de um governo marcado pelo forte crescimento econômico, para um governo que se deparava com a incerteza e falta de coesão interna, além das mudanças no sistema internacional. O governo Geisel é o primeiro em que se fala em transição democrática, devendo ser orientado para a consolidação de uma vasta base aliada e na descentralização gradativa do poder até o retorno da democracia. Obviamente, a ideia era retornar a democracia, porém deixando o controle em mãos escolhidas pelo regime militar. Se no governo Médici havia a percepção de que o Brasil deveria se aliar aos mais fortes e conduzir sua política de maneira bilateral graças ao crescimento econômico, no governo Geisel, com o Choque do Petróleo, o país precisa se voltar aos países intitulados como “terceiro mundo”, buscando fortalecimento (GONÇALVES & MIYAMOTO,1993).

Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), é neste momento em que o Brasil percebe que não consegue alcançar os níveis de decisão do sistema internacional e é fortemente abalado pela crise petrolífera já que produzia internamente somente 28% do que era consumido. Já o Terceiro Mundo, estando o continente africano aqui incluso, se empodera graças ao papel essencial que desempenhava no fornecimento de matérias primas. Os movimentos por independência iniciados nas décadas de 1960 e 1970 se consolidavam em 1980, e cada vez mais países podiam barganhar através do valor das commodities. Todo esse cenário, leva o

governo Geisel a assumir a política do “Pragmatismo Responsável” que era, basicamente, a separação entre interesses nacionais e convicções ideológicas. A política internacional brasileira deveria ser composta por ações que, independente de irem contra o corpo militar conservador e ocidentalista, beneficiassem o Brasil de maneira estratégica, econômica e política. Sob esse aspecto, Penha (1998, p.3):

O afrouxamento do alinhamento às doutrinas de segurança hemisférica e a redefinição das relações com os Estados Unidos, foram os aspectos que conduziram o Brasil a uma maior aproximação com os países do Terceiro Mundo e com a África em particular. A partir daí, a política africana constituiu-se num espaço privilegiado da inserção internacional brasileira. Em termos econômicos, ela foi percebida como uma estratégia para o país ganhar maior autonomia em sua própria formação de capitais. Em termos políticos, buscou-se projetar o Brasil como liderança do Terceiro Mundo, a partir da veiculação da imagem do país como primeira civilização industrial dos trópicos, com tecnologias apropriadas às realidades subdesenvolvidas, de índole pacifista, anti-imperialista e etnicamente multirracial.

É certo que o “Pragmatismo Responsável” não agradava todas as instâncias do poder militar, porém a instituição se encontrava tão defasada que não conseguia apresentar soluções para a situação brasileira sem romper com seus pressupostos. Disto decorre a retomada das relações com a República Popular da China e o reconhecimento da independência angolana (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993). Além de Angola, o Brasil buscou estabelecer novas frentes com diversos países africanos, sendo o caso mais difícil, o de Moçambique. Quando a diplomacia brasileira tenda estabelecer aliança com a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), enfrenta sérias dificuldades que podem ser vistas como consequência do posicionamento brasileiro sempre a favor de Portugal e do colonialismo. O desafio do Brasil à época foi reconstruir sua imagem frente a todas as ex-colônias que foram ignoradas, durante os últimos anos (PENNA FILHO, 2009).

Considerando todos estes fatores, podemos considerar o governo Geisel como uma época de mudanças internas e externas que acabaram moldando as diretrizes políticas de forma não vista nos outros governos da ditadura. Também é um período de enfraquecimento da instituição militar, já que a mesma perde força na tomada de decisões e não consegue acompanhar o dinamismo do sistema internacional seguindo seus princípios de diplomacia bilateral, aliança com os mais fortes e luta contra o comunismo e o não-alinhamento ocidental (ROSI, 2011).

### 3.3 ANOS 1980: CRISE

João Figueiredo assume o poder em 1979, tendo como sua principal tarefa a transição democrática no Brasil. O período é de crise interna, advinda da própria instabilidade política e econômica e do momento de contenção no sistema internacional, graças às tensões de um sistema bipolar e dos dois Choques do Petróleo ocorridos em 1973 e 1979, respectivamente. Cabia ao governo Figueiredo continuar a política pragmática de Geisel e aprofundá-la, conciliando as relações com os países em desenvolvimento e os já desenvolvidos. Saraiva Guerreiro, chanceler do governo Figueiredo, defendeu a política do “universalismo”, pregando exatamente a importância da dualidade da política externa brasileira como a melhor maneira de consolidar as relações com outros países. Para o chanceler, o “universalismo” tratava-se de entender e aceitar as diferenças entre os países, mantendo sempre o respeito mútuo e tendo em mente que é esta pluralidade que dinamiza as relações no sistema internacional. (GONÇALVES & MIYAMOTO,1993)

A mudança do posicionamento brasileiro em relação à África desde o governo Geisel, fica bastante evidente quando os EUA começam a pressionar o Brasil para formar a Organização pelo Tratado do Atlântico Sul (OTAS) que teria como importantes integrantes a África do Sul, os EUA e a Argentina. Se antes de 1974 os dois primeiros países eram fortes aliados brasileiros, nos governos Geisel e Figueiredo isso deixa de ser verdade. O Brasil agora buscava a consolidação das relações com os novos países africanos e, independente da dificuldade contida neste processo, era interessante que mantivesse as alianças recentemente formadas. Participar de uma organização que tinha como membros um país com um regime segregação racial institucionalizada, como a África do Sul, e outro que apoiava este regime – EUA - e oprimia a população nativa negra só prejudicaria a postura universalista que o Brasil tinha acabado de assumir (GONÇALVES & MIYAMOTO,1993).

Sendo assim, o governo Figueiredo desenvolveu diversas ações de aproximação com o continente africano, como comentam Gonçalves e Miyamoto (1993, p.31):

A política africana do governo Figueiredo não só deu continuidade à do governo Geisel, como também a aprofundou. Conforme J. M. Nunes Pereira, em "1974 o Brasil tinha somente 12 embaixadas residentes na África, dez anos depois, contava com 21, cobrindo 45 países".<sup>55</sup> Acrescente-se ainda a viagem do presidente ao continente africano, a primeira do gênero feita por um estadista sul-americano. Na ocasião o presidente visitou a Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo-Verde e Argélia, complementando as visitas realizadas pelo chanceler Saraiva Guerreiro em 1980, quando este esteve em Moçambique, Angola, Tanzânia e Zimbábue.

A década de 1980 no continente africano pode ser destacada como período de forte instabilidade política e econômica. Muitos dos países que haviam lutado por sua independência nas décadas anteriores, agora se deparavam com guerras civis. Esta conjuntura em soma com o momento interno brasileiro de 1985 a 1990, contribuiu para o afastamento

brasileiro em relação à África. Houve, à princípio a tentativa de manter e fortalecer os laços políticos, já que economicamente falando, seria muito difícil manter ou aumentar o fluxo de trocas comerciais. Também é nesta época que o Brasil volta a tentar estabelecer relações com a América Latina (PENNA FILHO, 2009).

Além de Penna Filho (2009), Ribeiro (2007) também argumenta que o governo Sarney (1985-1990) não consegue manter as diretrizes do período Figueiredo. O Brasil volta novamente a querer estabelecer laços mais estreitos com os EUA, não estabelecendo uma “política específica para o continente africano”. Além disso, como já comentado, o Presidente volta a dar importância à América Latina, com foco especial na Argentina. No discurso de Sarney (1995, apud RIBEIRO, 2007, p. 66) contido na tese de doutorado de Claudio Oliveira Ribeiro “Relações Político Comerciais Brasil-África 1985-2006”, este desejo fica bastante claro:

A primeira [dificuldade] delas é que eu sempre não compreendia o tipo de relação que nós tínhamos aqui, com os nossos vizinhos da América do Sul, sobretudo em relação à Argentina, que era uma competição histórica que não tinha raízes muito profundas, eram mais coisas gratuitas e óbices construídos ao longo do tempo. Por outro lado, toda nossa máquina diplomática, ela estava voltada para nossas relações em relação à Europa, em relação aos Estados Unidos, quer dizer, eu achava que tudo se pode mudar no mundo menos uma coisa que é a geográfica, e a geográfica nos colocava dentro da América do Sul e, dentro da América do Sul, nós tínhamos que realmente ocupar um espaço que até então nós não tínhamos ocupado e como referência eu via, que dizer, o Mercado Comum Europeu com um espaço econômico que se criava, via o espaço econômico que se criava na Ásia, os Tigres, o Japão e também eu pensei que a América do Sul era o único espaço vazio que, a nível mundial, ainda nós não tínhamos iniciado um processo de uma área econômica, política e integrada.

Apesar da valorização da América Latina em detrimento do continente africano, é no governo Sarney que se fala pela primeira vez na estruturação de relações especiais entre países que tinham a língua portuguesa como oficial – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). No fim do governo, em 1989 os Chefes de Estado destes países se encontram no Brasil, precedendo o que depois ficou conhecido como Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Outro esforço do governo foi o reforço do sistema de “countertrade”. Este sistema funcionava como um escambo, ou seja, pagamento de uma mercadoria com outra mercadoria, sendo o principal item de troca para o Brasil, o petróleo. Também é neste período que o Brasil impõe sanções à África do Sul por causa do regime do *Apartheid*. Além disso, Sarney cria a Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS), que tem importância estratégica para o Brasil:

A criação das ZOPACAS tem um importante significado estratégico, pois reverte favoravelmente ao Brasil a função estratégica do Atlântico Sul. No contexto da Guerra Fria, as marinhas sul-americanas receberam do governo norte-americano

equipamentos destinados prioritariamente a possíveis conflitos anti-submarinos e à missão de auxiliar na defesa do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos. (VIDIGAL, 1993;1997)

Apesar de algumas iniciativas, que merecem seu reconhecimento, o governo Sarney não fez grandes avanços em relação à África, se limitando a discussões para o desenvolvimento de parcerias e trocas comerciais pequenas. A criação das ZOPACAS, pode ser entendida como mecanismo de controle sobre o que acontecia no Atlântico Sul, que fora desejo também de governos anteriores (ROSI, 2011).

### 3.4 ANOS 1990: DESACELERAÇÃO DAS RELAÇÕES

Podemos considerar como o principal marco de 1990, o fim da Guerra Fria e do sistema bipolar . Isso leva a uma modificação profunda na conjuntura internacional, afetando todos os Estados, incluindo o Brasil, recém-saído de um período ditatorial. Os novos movimentos no comércio e na política internacional forçam o país a reformular sua política externa, ainda que mantendo-se fiel ao princípio do desenvolvimento. Neste contexto, as relações Brasil-África seguem não sendo pautadas por uma política específica. O Brasil busca estreitar relações com o mercado europeu e com os EUA e dá seqüência à política de aproximação com a América Latina iniciada por Sarney (RIBEIRO, 2007)

Os anos 1990, podem ser considerados como a pior década para a economia africana desde o início dos processos de libertação. A crise que afetou severamente tanto África, quanto Brasil na década anterior, culmina em um crescimento 30% menor da riqueza por habitante no continente africano. A dívida externa africana praticamente duplica entre 1980 e 1989, atingindo quase o valor do PIB do continente. Isso decorreu das políticas de ajustes econômicos impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial. É claro, que as relações da África com o exterior também foram fortemente afetadas por estes movimentos, fazendo com que as exportações caíssem pela metade neste período. Além da queda nas exportações, a produção interna de matérias-primas foi fortemente afetada, levando a um quadro de fome e desnutrição, além da proliferação de doenças em grande escala. (RIBEIRO, 2007)

O governo Collor, sob o escopo do fim da Guerra Fria, pretendia reformular as relações estabelecidas no plano externo até então. Para o Brasil, era necessário modificar o modelo nacional desenvolvimentista, deixando de lado os Estados do Terceiro Mundo, porém sem cair na marginalização a que foi relegado anteriormente quando tentou estabelecer uma relação de igualdade com o Ocidente (RIBEIRO, 2007). Para Celso Lafer (1993), primeiro

Ministro das Relações Exteriores de Collor, não havia mais sentido em perpetuar relações com os países “não-alinhados” do período da Guerra Fria, pois na nova configuração do sistema internacional, não havia mais vantagens políticas ou econômica em fortalecer laços com esse grupo. Mesmo a América Latina, não apresentava grande importância estratégica para o Ministro, porém, pela questão geográfica, era necessário considerar os países latinos no planejamento de política externa brasileiro.

RIBEIRO (2007, p. 98), resume de forma contundente a postura adotada por Collor:

“A inserção internacional do Brasil, portanto, seria condicionada à percepção governamental de que o país se encontrava à margem das transformações internacionais, necessitando, assim, de um projeto para sua recuperação. Com uma pauta estritamente distinta da chapa derrotada (Partido dos Trabalhadores), o governo considerava que, uma vez marginalizado, a re-inserção do país à nova realidade internacional dependia de ações políticas e comerciais que o projetassem de forma positiva para o mundo.

As bases dessa inflexão na política externa brasileira já haviam sido lançadas, desde a eleição do Presidente Fernando Collor para a Presidência da República em março de 1990. A partir de então, tornou-se clara e objetiva a nova postura externa do país que procuraria trabalhar no esforço de tornar o Brasil um parceiro das economias desenvolvidas, aceitando mesmo, como declararia o Presidente, que “seria melhor ao Brasil ser o último dos primeiros do que o primeiro dos últimos”

No governo Itamar Franco, há o acirramento da crise macroeconômica e também a crise política herdada do governo Collor. Todos os esforços do presidente são investidos na tentativa de reestruturação econômica, mantendo-se assim, a política externa conduzida por seu predecessor. O Ministério das Relações Exteriores é comandado por Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) e, posteriormente, por Celso Amorim (1993-1994). Os dois ministros defendiam a construção da imagem de um Brasil desenvolvimentista e internacional, cada vez mais envolvido nas questões políticas e econômicas mundiais. Neste sentido, são mantidos os anseios pela maior proximidade com os EUA e pelo aprofundamento das relações com a América Latina (RIBEIRO, 2007).

Nas relações com os Estados Unidos, o Brasil passa a sofrer forte pressão para a adoção de políticas econômicas mais liberais, Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), um tema largamente explorado, ainda que com certos cuidados. Era claro que o país não estava em patamar de igualdade política ou econômica com os países norte-americanos, logo a negociação do acordo se dava a passos lentos e com muitas ressalvas. Outro processo de

integração que começa a ser delineado nesta época é o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), buscando a maior integração entre os países sul-americanos. Fernando Henrique Cardoso foi um dos principais defensores deste adensamento das relações, principalmente para a utilização dos países vizinhos como fornecedores de energia (RIBEIRO, 2007).

Em relação à África, o Brasil se mantém praticamente indiferente. Não era prioridade da política externa brasileira o aprofundamento das relações com o continente, pois o mesmo era visto com pouco potencial político, econômico e estratégico, como já observado em governos anteriores. A economia africana se mantinha em profunda crise, e excetuando o interesse por petróleo, não havia nenhum outro motivador para o governo brasileiro. Não pode se dizer que o governo Itamar Franco tenha sido um período de hostilidade para com a África, porém, pouquíssimo contribuiu para a construção de uma agenda bilateral. (RIBEIRO, 2007).

Nos governos Fernando Henrique Cardoso, há um afastamento contundente entre o Brasil e o Continente Africano. Segundo Saraiva (2002), o número de diplomatas brasileiros cai pela metade nesta época, deixando apenas 15 representantes do MRE nos países africanos. O autor também destaca o movimento contrário em relação a outros países, já que nessa época ocorre um aumento do corpo diplomático brasileiro na Europa e na América Latina. Fica clara, novamente, a priorização de outros parceiros fora do continente africano. Este afastamento é vivenciado pelos mais diversos setores, como evidencia Saraiva (2002) no seguinte trecho:

A própria sociedade civil brasileira perdeu, nos últimos tempos, parte do encantamento nas possibilidades construtivas de uma forte presença brasileira na África. O silêncio sobre o que acontece na África no debate político nacional, nas universidades e na imprensa são indícios do desinteresse generalizado pelo outro lado do Atlântico. A essa perda da vocação atlântica correspondeu desmobilização diplomática voltada para a projeção da imagem do Brasil como um poder tropical e industrial, mas que um dia fora também uma colônia.

Podemos entender os governos FHC como o fechamento de um ciclo de desvalorização do continente africano iniciado em 1985, com a entrada de Sarney no poder. O continente africano vai sendo gradativamente relegado a um papel praticamente nulo frente ao Brasil.

### 3.5 ANOS 2000: PONTO DE INFLEXÃO NAS RELAÇÕES

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato, dá início a uma reconfiguração da política externa brasileira, desenvolvendo pela primeira vez, políticas efetivas para o aprofundamento das relações África-Brasil. Um dos pilares da PEB neste



período é a fortificação das relações sul-sul, priorizando o aumento das interações com diferentes países. Somente em seu primeiro mandato, Lula visita 14 países no continente africano, alcançando em seu segundo mandato o status de presidente que mais visitou a África, até então (ROSI, 2011).

Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, Lula fez a seguinte colocação “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades.” (BRASIL, 2003). Dentre as posturas presidenciais vistas anteriormente - talvez com exceção de Jânio Quadros - este é o primeiro presidente a afirmar que deseja contribuir com o desenvolvimento africano. Os discursos predecessores, quando se referiam positivamente ao continente, falavam em aumento de relações econômicas e políticas, porém sem mencionar o desenvolvimento da África como um objetivo fim.

O mesmo posicionamento é mantido por Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores à época:

Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP), inclusive com seu mais novo membro, o Timor Leste. Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza.(MRE, 2003)

Samuel Pinheiro Guimarães, em seu discurso de posse como Secretário Geral das Relações Internacionais também afirma que “A cooperação com a África deve encontrar novos projetos que contribuam para viabilizar a superação de suas dificuldades, política em que a CPLP terá valioso papel.” Todos esses posicionamentos corroboram para a construção de relações mais profundas e intensas com o continente africano, buscando não só o aumento de relações bilaterais, como a promoção do crescimento da África, sendo o combate à fome e à pobreza passos importantes.

Sobre a cooperação sul-sul, Ribeiro (2007) afirma:

Desse modo, o governo passaria a dar ênfase à construção de acordos com outros parceiros, visando à aproximação comercial e econômica que tem como pressuposto que: “A estratégia de inserção global não deve desprezar os países do sul, onde as oportunidades podem ser extremamente atraentes para o exportador brasileiro. Assim, tomaram forma o projeto de integração da América do Sul a partir da negociação do acordo MERCOSUL-Comunidade Andina, ao qual se somaram aos acordos de complementação econômica firmados com Chile Bolívia e os entendimentos MERCOSUL-Peru e MERCOSUL-Venezuela que, para o Chanceler brasileiro, “[...] vão conformando um espaço de cooperação com uma forte *rationale* geográfica e política” (AMORIM, 2003, P.05)

Internamente, a busca por desenvolvimento social também compunha parte importante da pauta presidencial. Em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a implantação do Programa Bolsa Família, o Brasil dá os primeiros passos para se consolidar como exemplo na execução de programas de proteção social (BRASIL, 2014). Estes programas, juntamente com as políticas afirmativas, tinham como objetivo diminuir a disparidade socioeconômica e, portanto, promover a integração social de grupos marginalizados. O PBF recebeu reconhecimento internacional como um exemplo em termos de desenvolvimento social, sendo descrito pelo Banco Mundial (2007) como um dos melhores programas do mundo em termos de “*targeted programmes*”, ou seja, programas que visam atender a uma parte específica da sociedade, geralmente em situação vulnerável.

Com o continente africano, foram firmados dois acordos comerciais. Primeiro entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU) e o segundo entre o MERCOSUL e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Ambos tinham por objetivo acordos de preferência tarifária, podendo evoluir para Zonas de Livre Comércio. Na parte de educação, também é notável o aumento do intercâmbio entre os países africanos e o Brasil:

“No campo educacional, o Programa PEC foi ampliado e estendido à área de pós-graduação, com bolsas brasileiras, e fomentada a cooperação no campo da pesquisa científica e intercâmbio de professores. Cursos estão sendo realizados na África e inúmeros seminários para conhecimento recíproco foram realizados nos dois lados do Atlântico. Dentre eles, cabe destacar a Conferência Internacional de Intelectuais Africanos e da Diáspora, realizado em Salvador, Bahia, em julho de 2006. Assim, a África tornou-se o mais importante laboratório da cooperação Sul-Sul, em meio ao incremento do comércio bilateral” (PEREIRA; VISENTINI, 2007, p.)

O primeiro governo Lula pode ser entendido como o momento de estabelecer bases de cooperação, através das diversas missões presidenciais e assinaturas de acordos. O segundo mandato de Lula tem aprofundado mais ainda estes laços pré-estabelecidos e é figurado por

ações mais concretas. Como exemplos, podemos citar o trabalho desenvolvido pela Fiocruz em Moçambique, distribuindo vacinas à população e a colaboração do Brasil no tratamento da AIDIS<sup>5</sup> no continente africano. Neste período são ampliadas as oportunidades de crédito para incentivar as trocas comerciais e o investimento, além da concessão do perdão da dívida de países africanos. A África representava para o Brasil oportunidades de renovação de parceiros no campo energético e de diversificação de parceiros comerciais.(CAMPOS, 2008).

Em suma, podemos dizer que em dez anos, o Brasil realizou mais de 600 projetos de transferência de conhecimento e tecnologia em 43 nações africanas. Destes, 145 estão em curso - em 2002 eram 21 em 6 países. Lula também criou um departamento de cooperação humanitária no Itamaraty. (ESTADÃO, 2013). Segundo Visentini e Pereira (2007), apesar da situação de pobreza alastrada pelo continente africano, o mesmo se faz essencial para a maior inserção internacional brasileira. Ainda neste sentido, é importante ressaltar os aspectos diferenciados da cooperação entre o Brasil e o Continente Africano. Enquanto as relações da China, Índia e Estados Unidos com o mesmo se dão nas esferas econômica e geopolítica, o Brasil implementa novas formas de cooperação, como evidenciam Visentini e Pereira (2007):

[...] a cooperação com o Brasil, ao lado de inegáveis interesses materiais, traz elementos novos. Trata-se do combate à pobreza e às epidemias (especialmente do HIV-AIDS), a introdução e geração de tecnologias adaptadas aos problemas do Terceiro Mundo e a aliança ativa nos fóruns multilaterais em defesa de interesses comuns na busca do desenvolvimento e da construção de um sistema mundial multipolar e pacífico. O G-3 e o G-20 são dois exemplos que contribuíram para o fortalecimento da posição dos países africanos nas negociações da OMC. Coroando essa política, foi realizado, em Abuja, Nigéria, a I Cúpula África-América do Sul (AFRAS), em novembro de 2006, propiciando às duas regiões uma projeção internacional inédita, que muito contribui para o Renascimento Africano.

Nos quase 50 anos de relações entre Brasil e África, desde que o continente iniciou o seu processo de independência, a aproximação se deu a passos lentos. A era Lula representa um ponto importantíssimo de inflexão nas relações entre o continente africanos e o Brasil, pois pela primeira vez podemos considerar que houve de fato a construção de uma agenda bilateral. A África passa a integrar o quadro de prioridades da política externa brasileira, ganhando relevância política, econômica e estratégica. Vimos em outros momentos o continente africano presente nas ideias do formuladores da PEB por questões pontuais, como a preocupação com a segurança do Atlântico Sul e a busca de parceiros não-alinhados e em

---

<sup>5</sup> Segundo a UNAIDS, o Brasil é um dos países mais avançados em termos de disponibilização de tratamento da doença através do sistema de público de saúde. (UNAIDS, 2012)

desenvolvimento para tentar dar mais voz ao país. Mas, a postura predominante, desde os anos 1950 até os anos 1990 foi a indiferença. Os governantes brasileiros buscavam o alinhamento com os países desenvolvidos, se voltando a parceiros do sul quando não obtinham resposta do Ocidente. O governo Lula modifica esta lógica tendo como pilar a cooperação sul-sul e dinamizando as relações com a África consideravelmente.

## **4 PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO: EVOLUÇÃO E RESULTADOS**

Este capítulo tem por objetivo ilustrar como se deram os dois programas de cooperação entre Brasil e África que serão os objetos de análise do presente trabalho. A aproximação com o Continente Africano, a mudança nas bases da política externa e o recente histórico positivo brasileiro em ações de proteção social pela esfera pública, culminam nestas ações de cooperação. Por meio do entendimento da estrutura, evolução e resultados dos programas - buscando entender de que forma a contribuição brasileira corroborou com o sucesso, ou não dos programas – vamos estudar como os mesmos afetaram a relação com o Brasil. Além disso, cabem algumas considerações sobre gargalos e potencialidades deste tipo de cooperação para o Brasil.

### **4.1 LIVELIHOOD EMPOWERMENT AGAINST POVERTY (LEAP)**

O primeiro programa, como mencionado anteriormente, é o Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP). Essa iniciativa tem início em 2006, quando uma missão composta por Angola, Moçambique, África do Sul, Zâmbia, Guiné-Bissau e Gana veio ao Brasil para um “study tour” sobre programas de transferência de renda. Gana manifesta interesse em receber cooperação técnica brasileira no tema e assim, é elaborado um Termo de Referência pelo governo de Gana oficializando a intenção do país em receber a colaboração brasileira para a elaboração do LEAP (BRASIL, 2008).

O programa foi constituído de três missões de trabalho que duraram cerca de dez dias com o objetivo de elucidar as principais questões e necessidades em um programa de transferência de renda. As missões ocorreram como demonstra o quadro abaixo:

Figura 1 – Cronograma de atividades

Atividade	Assunto	Unidade	Período
1ª Missão	Cadastro Único	Ministério Nacional de Renda dos Cidadãos	2 a 16 de Julho de 2007
	Bolsa Família e Cadastro Único	Ministério Nacional de Renda dos Cidadãos	2 a 16 de Julho de 2007
2ª Missão	Cadastro Único	Ministério Nacional de Renda dos Cidadãos	16 de Agosto a 3 de Setembro de 2007
	Monitoramento e Avaliação	Ministério de Administração de Avaliação e Informação	13 a 24 de Agosto de 2007
	Trabalho Infantil	Ministério Nacional de Assistência Social	25 de Agosto a 3 de Setembro de 2007
3ª Missão	Administração de Condicionalidades	Ministério Nacional de Renda dos Cidadãos	2 a 17 de Setembro de 2007
	Cadastro Único	Ministério Nacional de Renda dos Cidadãos	2 a 17 de Setembro de 2007

Fonte: Brasil (2008).

Ou seja, a assistência brasileira foi baseada na estruturação de um cadastro nacional, na construção de condicionalidades para o acesso aos benefícios do governo pela população e nos instrumentos de avaliação e monitoramento do andamento do programa. Além disso, a expertise do Brasil no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) também serviu de base para a estruturação de políticas nessa área (BRASIL, 2008).

#### 4.1.1 Sugestões do governo brasileiro

Após a realização das três missões de trabalho, O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome gerou um relatório com uma série de sugestões para implementação do LEAP em Gana, sempre considerando que as mesmas devem ser analisadas e adequadas por técnicos ganeses, levando em conta o conhecimento dos mesmos sobre a realidade do país. As áreas consideradas neste relatório foram as seguintes: definição das estratégias de expansão dos serviços; barreiras de acesso aos serviços; deveres dos beneficiários; representantes comunitários; ação coordenada entre ministérios; indicadores de vulnerabilidade. Cada um será analisado a seguir.

#### 4.1.1.1 Definição de estratégias para expansão de serviços sociais

Programas como o Bolsa Família e o LEAP são compostos por condicionalidades, ou seja, os beneficiários devem cumprir com obrigações constantes e pré-determinadas – geralmente, na área de educação e saúde - para receber benefícios do governo. Sendo assim, é importante que os formuladores dessas condicionalidades levem em consideração o acesso da população a essas obrigações. A realidade brasileira indica que muitos dos beneficiários residem em áreas pobres e, por vezes, isoladas. Isto posto, não é possível exigir que os responsáveis da família beneficiada mantenham a carteira de vacinação em dia, ou garantam frequência escolar de seus filhos, se não há escolas ou postos de saúde na região, por exemplo. Logo, é necessário um esforço governamental para expandir serviços sociais básicos à população mais pobre.

#### 4.1.1.2 Barreiras de acesso aos serviços sociais

Após verificar se os serviços sociais básicas estão à disposição da população, é necessário avaliar se não há nenhuma outra barreira que dificulte sua utilização. Como exemplo, cobrança pelos serviços<sup>6</sup>, exigência de documentação e facilidade de acesso à mesma, distância e custos com transporte, bem como acesso à informação.

#### 4.1.1.3 Deveres dos beneficiários

Todos os beneficiários devem ter ciência de suas obrigações, para tanto o MDS sugere que Gana crie um informativo que mostre de forma clara e em linguagem simples, quais são as ações necessárias para a manutenção do direito ao benefício.

#### 4.1.1.4 Representante comunitários

---

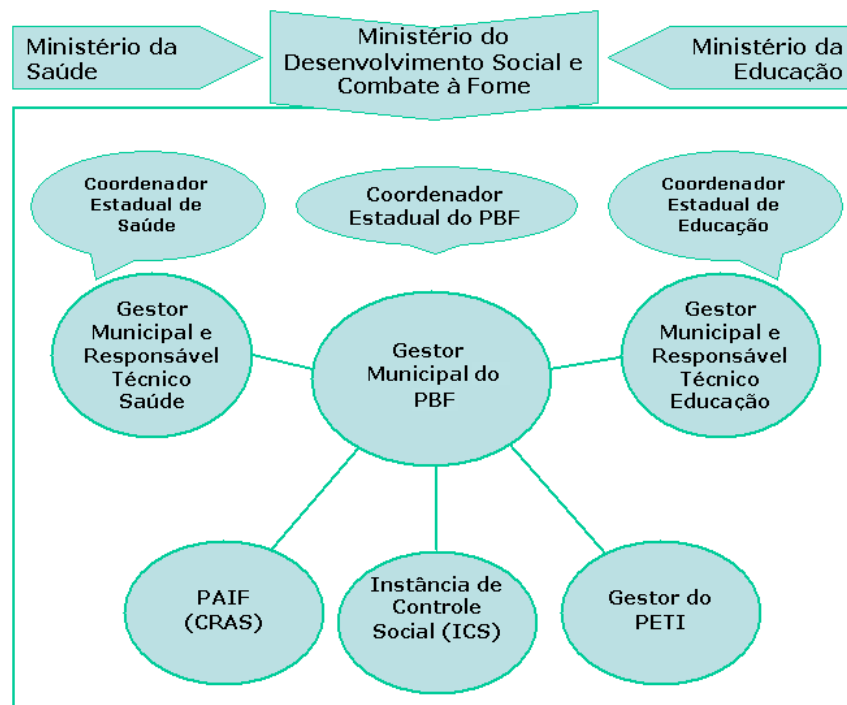
<sup>6</sup> O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro é pioneiro, não sendo utilizado em muitos lugares do mundo. Por isso a importância de considerar os custos para o serviços de saúde.

O MDS também sugeriu a escolha de representantes comunitários para ajudar no monitoramento e na difusão de informação nas áreas vulneráveis. Segundo o relatório, este modelo é utilizado com sucesso no Programa Oportunidades, no México. Basicamente, a própria comunidade elege representantes voluntários que se responsabilizarão pelas diferentes áreas cobertas pelo programa. No caso de Gana, seriam saúde, educação e trabalho infantil.

#### 4.1.1.5 Ações coordenadas entre Ministérios

Como já mencionado anteriormente, há uma infraestrutura complexa por trás da imposição de condicionalidades. Dificilmente um só Ministério conseguirá se encarregar de todas as áreas que merecem atenção quando um programa de transferência de renda neste porte é implementado. No quadro abaixo, observamos quantos órgão são utilizados para a manutenção do Bolsa Família, por exemplo:

**Figura 2 – Órgãos envolvidos no Bolsa Família**



Fonte: Brasil (2007).

#### 4.1.1.6 Indicadores de vulnerabilidade



Nesta seção, é indicada a estruturação de um sistema de controle de condicionalidades que possa verificar a razão pela qual as obrigações dos beneficiários não estão sendo cumpridas. Muitas vezes, fatores externos à unidade familiar impedem o cumprimento das condicionalidades exigidas por um programa de transferência de renda. A baixa frequência escolar pode advir de problemas de saúde básica, violência doméstica e outros fatores. Se o governo recolhe estas informações de forma sistemática, é possível encontrar gargalos na comunidade atingida – em questões de saúde pública, por exemplo – e buscar medidas para solucioná-los.

#### **4.1.2 Implantação do programa**

No ano de 2008, o programa é oficialmente lançado sob o escopo da Ghana's National Social Policy Strategy (NSPS), com o objetivo de empoderar os mais pobres para que pudessem acessar as intervenções governamentais, fazendo com que saíssem da situação de pobreza<sup>7</sup> por meio da transferência de renda. (Ministry of Manpower, Youth and Employment, 2007). Além do auxílio monetário, que variava entre 4 e 8 dólares por pessoa a cada dois meses, o programa tinha uma abordagem de desenvolvimento social integrado. Sendo assim, foi feita a articulação com diferentes ministérios ganeses para oferecer o acesso básico à saúde, uniformes gratuitos para os estudantes, microcrédito destinado às chefes de família<sup>8</sup> e acesso à agricultura (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013).

Diferentemente do Bolsa Família que concede os benefícios às famílias, independente de sua localização, através do Cadastro Único<sup>9</sup> (MDS, 2014), o LEAP é concedido a comunidades mais pobres espalhadas pelo território de Gana, como vemos no trecho abaixo:

“The selection of beneficiary communities follows a range of locally-identified poverty criteria including: the prevalence of adverse health conditions such as high incidence of guinea worm, buruli ulcer and HIV/AIDS; the level of NHIS registration; the availability of and access to quality basic social services; the prevalence of child labour or child trafficking; and the degree of geographical isolation.” (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013)

Depois de selecionadas as comunidades a serem atendidas pelo programa, começa o processo de difusão da informação através dos Oficiais de Bem-Estar Social Distritais. Ou seja, cada comunidade, ou Distrito, possui um Oficial que será responsável pelo andamento

<sup>7</sup> Tradução livre. Texto original: It aims to ‘empower’ the poor by enhancing their capacity to access government interventions and enabling them to ‘LEAP out of poverty’.

<sup>8</sup> O microcrédito era oferecido pelo Ministério das Mulheres e das Crianças (MOWAC)

<sup>9</sup> Levando em consideração, é claro, as condições de acesso a serviços de saúde e educação públicos. Ler mais em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>

local do programa. Além deste, é criado um Comitê Comunitário de Implementação do LEAP<sup>10</sup>, composto por membros da comunidade, representantes da parte de saúde e educação, ONGs e entidades religiosas. Estes atores são responsáveis pelo encaminhamento das informações das famílias para o governo<sup>11</sup>. A partir destas informações, são priorizadas famílias extremamente pobres, ou seja, aquelas que não tem recursos para suprir necessidades básicas como alimentação, famílias com idosos, pessoas com deficiências, ou crianças orfãs e em condições especiais – HIV, por exemplo (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013).

É interessante observar que muitas das sugestões brasileiras foram acatadas pelo governo, tanto em termos das condicionalidades exigidas, quanto dos critérios de localização e acesso a serviços sociais e públicos. O LEAP fornece o benefício sem condicionalidades somente para idosos e pessoas com deficiência.

#### **4.1.3 Resultados do LEAP**

Os dados sobre os resultados internos do programa foram retirados de duas análises. A primeira feita pelo projeto From Protection to Production que nasceu de uma parceria ente a FAO e a UNICEF, com os governos de Gana, Etiópia, Quênia, Lesoto, Malawi, Zâmbia e Zimbabwe. Este projeto tem por objetivo analisar os impactos dos programas de proteção social desenvolvidos nos países acima citados. A segunda, é uma colaboração entre pesquisadores da Universidade da Carolina do Norte, do Instituto de Estatística Social e Pesquisa Econômica da Universidade de Gana (ISSER) e da FAO<sup>12</sup>.

Em termos de impactos na vida dos beneficiários, nota-se a melhora na alimentação, a diminuição do endividamento e o maior gasto com saúde e educação. Além disso, o benefício permitiu que os indivíduos gozassem de outras atividades econômicas que não as relacionadas com subsistência, é claro, dependendo do nível de vulnerabilidade econômica do beneficiário. Outro dado interessante – e também vivenciado pela população brasileira que recebe o Bolsa Família<sup>13</sup> – foi o maior acesso e controle dos benefícios por famílias chefiadas por mulheres (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013). Apesar destes benefícios, houve descontinuidade no pagamento do auxílio, ou seja, por vezes os beneficiários ficavam meses

---

<sup>10</sup> Tradução livre. Termo original: Community LEAP Implementation Committee

<sup>11</sup> No Brasil, cabe à prefeitura fazer o levantamento de informações e a inserção no Cadastro Único.

<sup>12</sup> Para entender qual foi a metodologia aplicada em cada pesquisa, ler mais em Handa (2014, p.2) e FROM PROTECTION TO PRODUCTION (2013, p.9-14)

<sup>13</sup> Mais informações no site do MDS <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/marco/mulheres-chefiam-93-das-familias-atendidas-pelo-bolsa-familia>

sem receber e depois recebiam o valor acumulado. Essa instabilidade não permitiu um aumento de consumo interno consistente (HANDA ET AL., 2014).

Embora a intermitência nos pagamentos tenha prejudicado possíveis impactos no consumo interno, em pequenas comunidades pode se perceber a diversificação de produtos comprados e vendidos e até mesmo um aumento nos empregos, tanto nos empreendimentos comandados por beneficiários, quanto nos não comandados (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013). O aumento do consumo interno foi pequeno, porém o aumento na reserva de renda dos beneficiários foi mais considerável. Além do benefício contribuir no pagamento de dívidas, fez com que os indivíduos guardassem mais dinheiro. Novamente, as mulheres se destacam neste quesito (HANDA ET AL., 2014).

Abordando um aspecto menos econômico e tangível, porém importante, o LEAP causou impactos na inclusão dos indivíduos na sociedade. Através do aumento da renda, muitas pessoas voltaram a integrar grupos sociais, aumentando inclusive o número de presentes dados e crédito concedido (HANDA ET AL., 2014). A visibilidade e o status de muitos beneficiários foram modificados (FROM PROTECTION TO PRODUCTION, 2013).

Quanto à educação, o LEAP demonstra um resultado positivo. O desempenho das crianças do ensino secundário melhorou cerca de 7 %, sendo essa melhora encabeçada por crianças do sexo masculino. Também houve diminuição da taxa de reprovação no primário e uma queda de 10% na taxa de evasão, essa diminuição teve impacto, principalmente, nas crianças do sexo feminino. Outro dado importante foi o aumento dos cuidados preventivos para crianças de 0-5 anos de idade e a diminuição da taxa de mortalidade entre crianças de 6-17 anos (HANDA et al., 2014).

O LEAP ainda tem muitas melhoras a serem implementada para que o programa possa ter mais sucesso. Entre elas, podemos observar:

Há três assuntos essenciais que decorrem dos resultados apresentados aqui. O primeiro é o baixo valor da renda transferida através do LEAP.[...]O segundo é a irregularidade nos ciclos de pagamento, o que não permitiu aos beneficiários suavizar seu consumo permanente. Este é um ponto importante de atenção para o LEAP. O terceiro assunto é a falta de conexão entre o aumento da área de cobertura do NHIS e os impactos na utilização de serviços de saúde, ou redução da utilização de serviços pagos. Isto sugere que houve falha em conectar os beneficiários do LEAP e os serviços de saúde gratuitos e isso requer atenção. Tradução nossa<sup>14</sup> (HANDA ET AL., 2014).

---

<sup>14</sup> Texto original: There are three key issues that arise from the results presented here. First is the low value of the LEAP transfer—this issue has been partially resolved by a tripling of the transfer level from January 2012.

Ainda, o PtoP (2013) faz algumas colocações sobre ajustes operacionais a serem feitos:

a) Aumentar a interdependência, transparência e comunicação no processo de escolha [de beneficiários]: As transferências de renda do LEAP contribuíram para o aumento da desconfiança e tensão onde os não-beneficiários não entenderam, ou perceberam uma tendência, no processo de seleção. A tensão foi sustentada e até mesmo aumentou na ausência de mecanismos efetivos de reclamação e onde os fóruns locais beneficiários não eram funcionais. b) Fortalecimento da funcionalidade e sustentabilidade dos Comitês de Implementação das Comunidades e Distritos: o funcionamento dos Comitês de Implementação pareceu ser irregular, sendo funcional apenas para o processo seletivo inicial, mas não na sensibilização, monitoramento e suporte subsequentes. Para manter a distribuição institucional do LEAP, o apoio é extremamente necessário por meio de treinamentos contínuos e recursos para atividades de monitoramento e suporte. De forma crítica, os comitês locais de implementação podem também, ser mais ativos no suporte para que os beneficiários passem da proteção à produção, provendo suporte técnico para a formação de grupos, redes de contatos e tomada de decisões em investimentos e poupanças. Tradução nossa<sup>15</sup>.

Após analisar os resultados da aplicação do LEAP em Gana, vamos analisar como as relações entre os dois países se desenvolveu desde então. Em termos comerciais, podemos dizer que o período Lula com um todo representou um marco nas relações Brasil-Gana já que o comércio entre os dois países cresceu 200% entre 2003 e 2008. É claro que, comparando o montante da troca comercial Brasil-Gana com a do Brasil com outros países como África do

---

Second is the irregular payment cycles which do not allow households to smooth their permanent consumption. This is a key operational bottleneck for LEAP. The third issue is the somewhat inconsistent finding of a strong increase in NHIS coverage among LEAP households but no commensurable impact on utilization of health services or reduction in out-of-pocket health expenditure. This suggests that there are weaknesses in linking LEAP beneficiaries to health services which requires further attention

<sup>15</sup> Texto original: Increase the independence, transparency and communication of the targeting process: The LEAP transfer contributed to mistrust and tension where non beneficiaries did not understand, or perceived a bias, in the selection process. Tension was sustained and even escalated in the absence of effective grievance mechanisms and where the local beneficiary forum mechanism was non-functional.

Strengthen the functionality and sustainability of the District and Community Implementation Committees: Implementation committee functionality appeared to be patchy at best, functional for the initial targeting process but not subsequently in their sensitisation, monitoring and support roles. To sustain institutional delivery of LEAP, support is urgently needed through more continuous training, time protection and resources for monitoring and support activities. Critically, the local implementation committees can be also be more active in supporting beneficiaries to move from protection to production by providing technical support for group formation, network building and savings and investment decisions.

Sul, ou Angola, vemos que a primeira ainda tem pouca representatividade. Porém, de forma alguma essa comparação torna os resultados obtidos entre os dois países algo menos importante.

Mais significativas que a trocas comerciais são as diversas iniciativas em termos de cooperação. Depois da cooperação desenvolvida no LEAP, diversas outras ações foram realizadas, sempre visando a troca de experiências para mitigar problemas tanto na área social e de saúde, quanto na agricultura.

Em 2006, é estabelecido em Acra o primeiro escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), porém, somente em 2008 começam os movimentos de cooperação neste setor. Em abril de 2008, são assinados 3 projetos com o objetivo de fortalecer a agricultura em Gana. Os projetos “Procedimentos Laboratoriais em Biotecnologia e Manejo de Recursos Genéticos Aplicados à Agrobiodiversidade da Mandioca em Gana”, “Desenvolvimento das Plantações Florestais em Gana” e “Desenvolvimento das Bases para o Estabelecimento da Agricultura de Energia em Gana”, inauguraram uma série de parcerias no setor de agricultura (BRASIL, 2010).

Além destas iniciativas, em 2011, os dois governos assinaram de cooperação em agricultura familiar, no qual o governo se comprometeu a destinar US\$ 95 milhões de dólares para o melhoramento da estrutura de produção familiar em Gana. O acordo prevê a compra de maquinário produzido pela indústria brasileira e posterior distribuição a centros de mecanização em Gana. Esta ação faz parte do Programa Mais Alimentos África firmado por Lula em 2010 (BRASIL, 2011).

Na área de saúde, houve o programa “Fortalecimento das Ações de Combate a HIV/AIDS em Gana”, também desenvolvido no ano de 2008, com o objetivo de capacitar profissionais da área médica nas ações de prevenção da síndrome, tratando corretamente os portadores do vírus. Na área de telecomunicação, foram acordadas as seguintes ações: “[...](a) apoio para a tomada de decisões estratégicas nas áreas de administração, gerenciamento, monitoramento e fiscalização do espectro rádio-eletromagnético; (b) qualidade do Serviço Móvel Pessoal - SMP; e (c) radiodifusão (som e imagem)” (BRASIL, 2012).

Ações na área social também foram desenvolvidas. A Secretaria de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), juntamente com o Ministério de Gênero, Infância e Proteção Social de Gana, em 2013, começaram a planejar projetos de incentivo ao empreendedorismo negro e no intercâmbio entre os dois países. Além disso, a Ministra de Negócios Estrangeiros afirma que tem grande interesse nas políticas afirmativas, tais como

cotas de acesso ao ensino superior, incentivo à produção e criação de cultura por negros e as bolsas oferecidas a jovens negros interessados em ingressar na carreira diplomática.

#### 4.2 PROGRAMA ÁFRICA-BRASIL DE COOPERAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL (PABCDS)

A segunda iniciativa a ser estudada é o Programa África-Brasil De Cooperação Em Desenvolvimento Social (PABCDS) que surge de parceria já estabelecida entre o MDS, o UK Department for International Development (DFID) e o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPCIG). O DFID incentiva o Brasil a compartilhar experiências em programas de proteção social em Londres e em diversas Conferências pelo continente africano (ANDRADE, 2009). Este movimento conjunto, segundo Souza (2007) está baseado na visão convergente das instituições envolvidas. Tanto o Brasil, através do programa de governo de Lula, quanto o DFID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – que é o órgão responsável pelo IPCIG – por meio de suas diretrizes entendem a cooperação sul-sul como prioridade para o desenvolvimento.

O programa teve início em 2008, sendo organizado em quatro diferentes formas de trabalho: a Cooperação Técnica Regional, que envolveu a participação do MDS em fóruns organizados pela União Africana e um encontro ministerial na Namíbia; A Missão de Estudos que compreendeu um Study Tour para identificação de possíveis parceiros; O Aprendizado à Distância com a criação de uma página na internet para fomentar a troca de informações e a Cooperação Técnica para quatro países interessados em programas de proteção social. Importa destacar que, a não ser pela cooperação com a África do Sul através do IBAS, este é o maior programa de cooperação entre Brasil e África (ANDRADE, 2009).

##### 4.2.1 Missão de Estudos

O study tour talvez tenha sido a ação mais robusta realizada dentro do PABCDS e foi intitulado “Missão de Estudos em Promoção e Proteção Social para Países Africanos”. Esta missão ocorreu em Agosto de 2008 e contou com a participação de 5 países africanos, dentre eles Angola, Gana, Moçambique, Namíbia e Quênia, além da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), do Banco Africano de Desenvolvimento (AFDB) e da União Africana. Os países foram escolhidos a partir dos critérios abaixo:

- a) orientação da política externa brasileira em torno dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), neste caso, Angola e Moçambique;
- b) levantamento feito pelo Centro Internacional de Pobreza sobre programas de proteção social em países africanos, com enfoque em programas de transferência de renda, neste caso, o Quênia;
- c) países que demonstraram interesse em cooperar com o Brasil nas Conferências Regionais de Proteção Social, neste caso, Namíbia e Tanzânia. (IPC, 2008).

Além disso, o MDS tinha objetivo que cada país trouxesse diferentes Ministérios, mas com foco em segurança alimentar e nutricional.

A primeira atividade da Missão foi o Seminário de Promoção e Proteção Social em países africanos. Este foi o espaço para que os países convidados pudessem partilhar suas experiências e onde os representantes governamentais brasileiros reforçaram a importância do continente africano para o governo Lula, e sobre o empenho do Brasil em aprofundar ainda mais a cooperação em programas de proteção social. Tanto Angola, quanto Moçambique possuem seus programas de proteção social divididos em 3 níveis: Proteção Social de Base, Proteção Social Obrigatória e Proteção Social Complementar<sup>16</sup>. Já a Namíbia possui programas de proteção social com foco em idosos, deficientes e crianças. O Quênia possui diversos programas de proteção social que cobrem desde a área da agricultura e de empoderamento econômico, até aspectos de saúde. Cada país ressaltou também suas dificuldades sobre o tema (IPC, 2008).

O Brasil, apresentou sua expertise no combate à fome e no cadastro e monitoramento em programas de proteção através da explanação sobre iniciativas como o Fome Zero, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Sistema Único de Assistência Social, o Cadastro Único e o Bolsa Família, o Controle e Participação Social e o Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas de Promoção e Proteção Social no Brasil. Além disso, foram feitas diferentes visitas de campo a beneficiários e associações apoiadoras do Bolsa Família em Recife, para que os representantes dos países pudessem entender melhor os aspectos práticos do programa (International Poverty Centre - IPC, 2008).

#### **4.2.2 Aprendizado à Distância**

Esta modalidade do programa previa a criação de um site para o fomento de discussões e a troca de informações entre Brasil e África e entre os próprios países africanos. O site foi lançado no próprio Seminário de Promoção e Proteção Social e está no ar até hoje

---

<sup>16</sup> Mais sobre o assunto em: Relatório Missão de Estudos em Promoção e Proteção Social para Países Africanos (IPC, 2008)

ainda que bastante desatualizado. Percebe-se que a partir de 2009, o site parou de ser alimentado com notícias, agendas, ou discussões.

### **4.2.3 Cooperação Técnica Regional**

A Cooperação Técnica Regional compreende a participação brasileira em fóruns regionais criados pela União Africana. Podemos destacar a Conferência da União Africana em Uganda, no ano de 2008 e a Conferência da União Africana em Senegal no mesmo ano. O objetivo da participação brasileira, segundo relatório elaborado pela Comissão<sup>17</sup> de Assuntos Sociais da União Africana, foi falar sobre suas experiências com grupos socialmente vulneráveis e sobre o impacto econômico dos programas de proteção social (IPC, 2008).

### **4.2.4 Cooperação Técnica**

Também a partir da Missão realizada ao Brasil em 2008, Gana, Moçambique, Angola e Quênia manifestaram interesse em receber assistência técnica brasileira em diferentes aspectos da implantação de programas sociais.

No caso de Angola, havia o interesse em construir uma política de assistência social no país. Até então, os governos angolanos haviam construído programas de previdência social, mas nada que fosse específico para a população em situação vulnerável. Havia no país, algumas iniciativas no sentido de construção de abrigos infantis e de programas de transferência de renda com o apoio da UNICEF, porém nada em grande escala. Também não havia conhecimento sobre a situação da população mais vulnerável, deixando o Estado sem saber sobre o escopo dos programas a serem desenvolvidos. A colaboração brasileira poderia contribuir com a estruturação de um cadastro único, sendo este o primeiro passo para a implementação de programas de proteção social de larga escala. O movimento mais importante para o governo angolano era a articulação política interna para a execução das ações necessárias (IPC, 2008).

Moçambique, assim como Angola possuía poucas informações sobre sua população vulnerável, porém desenvolvia programas de proteção social mais robustos. Neste sentido, foi solicitada a contribuição brasileira para a estruturação de um cadastro único, mas também

---

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.ipc-undp.org/doc\\_africa\\_brazil/Update\\_AUprocess.pdf](http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Update_AUprocess.pdf)



para a implantação de sistemas de monitoramento e avaliação para os programas em andamento. Moçambique também manifestou interesse nos programas de segurança alimentar brasileiros (IPC, 2008).

O Quênia já estava mobilizado politicamente e desenvolvendo diversos programas de proteção social, ainda que os mecanismos de controle sobre os mesmos não fosse tão eficazes. O país estava interessado no know-how brasileiro em articulação entre os diferentes ministérios, pois este aspecto ainda não estava bem estruturado no país (IPC, 2008).

Gana, como já explicado na primeira parte deste capítulo, obteve em 2007 ajuda brasileira para estruturar o LEAP. Neste momento, depois de o programa já implementado, o país tinha interesse em expandir o programa e aumentar sua articulação com outros setores da sociedade e do governo. Além disso, solicitou assistência para melhorar os processos de controle e monitoramento do LEAP. Para isso, o governo ganês gostaria de explorar visitas técnicas mais aprofundadas no Brasil, podendo acompanhar o funcionamento interno dos diversos órgãos envolvidos nos programas brasileiros (IPC, 2008).

#### **4.2.5 Resultados do PABCDS**

Podemos dizer que a principal contribuição do programa para o continente africano em geral, foi a implementação do modelo de seminários para a troca de know how entre os atores. Após a missão realizada em 2008, diversos outros seminários abordando temas como segurança alimentar e nutricional, diminuição da pobreza, assistência social e saúde pública foram realizados. No ano de 2010, foi elaborado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA África), no qual o Brasil forneceria cooperação humanitária em segurança alimentar. O programa era composto pelo compromisso do Brasil de incentivar políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de fóruns, seminários e treinamentos contando com a participação de técnicos brasileiros para auxiliar na formulação e implementação de projetos na África. Novamente, o MDS protagoniza a articulação deste projeto (FAO, 2012). Além disso, houve a cooperação técnica fornecida a cada um dos países que mostrou interesse à época.

No ano de 2011 foi realizada uma missão em conjunto com o governo do Quênia para o compartilhamento do conhecimento brasileiro em relação a programas de transferência de renda. Isto foi uma consequência das missões previstas e realizadas no escopo do PABCDS e da subsequente solicitação queniana. Diversos representantes do governo do Quênia estiveram em missão ao Brasil, como vemos no relato a seguir:

O foco da missão são as políticas de transferência de renda, sobretudo a gestão do Cadastro Único dos Programas Sociais. Mas a visita envolverá, além da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS), quatro outras pastas: Saúde, Educação, Previdência e Planejamento, Orçamento e Gestão. [...]A visita da delegação queniana faz parte de uma cooperação trilateral desenvolvida entre o governo brasileiro, por meio do MDS e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o governo do Quênia -- Ministério de Gênero, Crianças e Desenvolvimento Social, entre outros órgãos -- e o governo do Reino Unido, por intermédio do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID).

Os quenianos também conhecerão o ministro-adjunto do Ministério de Relações Exteriores do Reino Unido, Jeremy Browne, que também visitará Brasília. O ministro está interessado em observar como o DFID busca promover a melhora dos programas sociais do Quênia ao apoiar a cooperação com o Brasil. A intenção é expandir a ideia para outros países africanos. [...]No âmbito do MDS, os quenianos conhecerão a política de transferência de renda condicionada, o Sistema Único de Assistência Social (Suas), a gestão do CadÚnico, as políticas de acesso à água – que constituem uma prioridade para o governo queniano – e as ferramentas de monitoramento e avaliação dos programas sociais. Além disso, farão uma visita de campo a um Centro de Referência de Assistência Social (Cras), um Centro de Referência Especial de Assistência Social (Creas) e a um Restaurante Popular, para verificar a aplicação prática de algumas políticas e programas. (BRASIL, 2011).

Desta missão, decorreu a assinatura de um plano de trabalho entre Brasil e Quênia com foco na implementação de políticas sociais, gerando futuramente, um acordo de cooperação técnica na mesma área.

Nas relações com Moçambique, além de missão realizada após a cooperação no PABCDS, podemos destacar a adesão do país ao programa Mais Alimentos África. O programa, com duração de dois anos e custo inicial de 400 mil reais, tem por objetivo o uso do exemplo brasileiro para a implementação de políticas de incentivo à agricultura familiar. Assim como o programa assinado por Brasil e Gana, equipamentos brasileiros serão utilizados em Moçambique para promover o aumento da produção familiar. Isto, acarreta no maior consumo interno de produtos agrícolas, por um valor menor e o maior acesso da população aos alimentos (REDESAN, 2011).

Com Angola, foi realizada uma missão técnica em 2009, a fim de firmar posteriormente um acordo de cooperação. Segundo entrevista do Ministro angolano João Batista Kussumua, Angola que “[...]incrementar o conjunto de ações, trocar experiências e identificar áreas de atuação conjunta, ou seja, olhar boas práticas de combate à fome [...] e alavancar a população vulnerável e incluí-la no desenvolvimento do país” (BRASIL, 2009).

Alguns apontamentos podem ser feitos através da análise da implementação e resultado dos programas. Primeiramente, fica claro o benefícios dos mesmos para as nações africanas. É muito rica a troca de experiências entre o Brasil e a África e principalmente, há um fator comum que facilita a aproximação: todos são países que em maior ou menor grau, lutam contra a pobreza e pelo acesso à saúde e à educação pela população vulnerável. Se nos anos 1980 e 1990, vimos o Brasil e o continente africano sendo prejudicados por condições econômicas instáveis e tentando implementar medidas de resolução impostas por órgãos

internacionais como o FMI, gerando o crescimento da dívida externa e o aumento da pobreza. Os anos 2000 representam um trabalho conjunto de cooperação sul-sul, em que a colaboração se dá de maneira horizontal e sem maiores imposições.

O segundo ponto é a capilaridade destas ações para o governo brasileiro. Podemos ver que desde o ano de 2006, quando começam a ocorrer as primeiras missões robustas de países africanos interessados em proteção social, o número das mesmas só cresce e o escopo se torna mais amplo. À medida em que o Brasil vai aperfeiçoando seus programas sociais, esse conhecimento vai sendo compartilhado. Não se pretende afirmar que esses programas não possam ser ainda muito aperfeiçoados, mas sim que quanto mais iniciativas são tomadas neste sentido, mais todos os envolvidos se beneficiam.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução das relações entre Brasil e África a partir da década de 1960 até a de 1990, mostra uma variação da importância político-estratégica conferida ao continente, porém sem nunca ganhar papel de destaque. Apesar disto, não podemos negar que as bases das relações com países como Moçambique e Angola por exemplo, foram construídas ao longo deste período. A questão do petróleo, a necessidade por alianças políticas não “tradicionais” e a importância estratégica do Atlântico Sul, foram talvez os principais motivadores para a maior interação com o continente, ainda que o adensamento das relações não tenha sido profundo.

A partir dos anos 2000 e do novo modelo de política externa assumido por Lula, estas relações encontram seu ponto de inflexão. O Brasil abandona o a postura que predominou nos executores de política externa desde a descolonização brasileira, de que era necessário sempre priorizar a aliança com países desenvolvidos. Os anos 1990 vem para esgotar este modelo de relacionamento quando, novamente, o Brasil se vê em situação econômica instável e não consegue colocar suas pautas diante dos tradicionais parceiros em pé de igualdade. A “volta” do Brasil ao Sul propicia o nascimento e fortalecimento de relações na América Latina e na África, e principalmente, um novo olhar sobre o escopo destas relações. Tanto pela parte brasileira, quanto dos parceiros. É em meio a este cenário de mudanças que se desenvolvem o LEAP e o PABCDS inaugurando um novo modelo de cooperação técnica sul-sul.

A implementação dos programas nos países parceiros pode ser encarada como bem-sucedida ainda que, obviamente, haja um longo caminho a ser percorrido. As mudanças positivas já apresentadas e ainda vindouras para a população e para a economia interna são fenômenos ainda não vistos por um continente que sofreu desde o período escravocrata, passando pela colonização opressora, pelas guerras por independência e pelas guerras internas por poder. O trabalho tinha por objetivo a análise do impacto destes programas nos países parceiros, e feita esta análise, alguns pontos importantes devem ser considerados para o futuro deste modelo de cooperação.

O primeiro ponto a ser considerado é como a mudança presidencial afetou ou não as relações entre Brasil e África. No ano de 2011, Dilma Rousseff é eleita e, por mais que o novo governo dê continuidade às políticas adotadas por Lula, algumas alterações podem ser notadas. Segundo Ziebel (2014), o número de visitas presidenciais cai de 12 países no governo Lula para 6 países no governo Dilma em um período equivalente. Porém, o autor

também destaca que a conjuntura, tanto interna, quanto externa durante o mandato de Dilma era diferente do vivenciado por Lula. A crise econômica internacional ocorrida em 2009, afeta o país de maneira mais contundente durante o primeiro mandato de Dilma. Internamente, a presidenta precisou lidar com uma taxa de juros elevada, apreciação cambial e com eventos importantes como a copa do mundo, por exemplo.

Do ponto de vista dos programas estudados, nota-se claramente que a efervescência dos mesmos se dá no governo Lula, perdendo seu dinamismo a partir do final de 2010. As ações de cooperação técnica ocorridas de 2011, podem ser entendidas como consequência da robusta relação que se manteve com a África de 2003 a 2010. Podemos caracterizar o governo Dilma como um período de esfriamento das relações, ainda que o continente africano mantenha sua importância estratégica para o Brasil, não é dada a mesma prioridade que encontramos no período Lula.

Outro ponto importante notado ao longo do trabalho é a forte atuação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tanto os programas estudados, quando os outros diversos programas desenvolvidos como consequência dos mesmos – em termos de proteção social – foram encabeçados pelo MDS. Notamos a participação da Agência Brasileira de Cooperação, porém em menor grau. Retomamos aqui o exposto por Silva, Spécie e Vitale (2010) sobre a horizontalização da política externa brasileira. Percebe-se que a cooperação internacional extrapola a atuação tradicional do MRE. É claro que os programas de cooperação técnica exigem a participação de diversos órgãos governamentais, porém o que deve ganhar destaque é a descentralização da cooperação, já que o MRE não é o receptor destes programas.

Talvez a principal questão sobre a qual deve se ter atenção é a vasta gama de oportunidades que o Brasil pode ter em função de acordos em cooperação técnica como estes. Diversos outros países na Ásia e na América do Sul podem se beneficiar do know how brasileiro, logo muitas outras portas podem se abrir a partir da cooperação técnica. Somente nos dois programas estudado o Brasil pôde aprofundar relações com 4 países e diversas instituições internacionais como a União Africana (UA), o International Poverty Centre (IPC), o Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), entre outros. Se levarmos em consideração que isso ocorreu em um horizonte curto de tempo (2006-2014)<sup>18</sup>, os resultados são bastante expressivos.

---

<sup>18</sup> Os programas de cooperação estudados ocorreram de 2006 a 2009, porém seus resultados refletem até hoje.

Em 2013, o Brasil recebeu o I Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA). A ISSA, juntamente com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assume o compromisso de incentivar a implementação de programas como o Bolsa Família em outros países em desenvolvimento (BRASIL, 2013). Além disso, há o escopo da segurança alimentar a nível de produção – o Programa Mais Alimentos é exemplo disso – que também começa a ser valorizado por outros países recentemente.

Um ponto que pode ser visto como gargalo é a falta de centralização das informações. A cooperação internacional se dá a nível bi, ou multilateral e envolve muitos ministérios brasileiros e não há uma fonte central de informações. O MDS, como receptor de diversos programas de cooperação poderia ter um portal onde são disponibilizadas informações sobre os programas. Os materiais que contribuíram para o entendimento de como foram desenvolvidos o LEAP e o PABCDs foram produzidos em grande parte pelo International Poverty Centre e por organismos ligados à FAO. A centralização e maior difusão de informações podem contribuir para o surgimento de novas agendas de pesquisa sobre o tema.

Por fim, não se pode negar a relevância da cooperação estabelecida entre o Brasil e o continente africano. Os benefícios gerados para os países parceiros também deve ser reconhecido e celebrado. A cooperação técnica, da maneira como foi estabelecida, pode ser considerada “sustentável” por ser baseada em conhecimentos e capacidades que o Brasil e o corpo técnico brasileiro já possuem, e que não prescindem de um grande aporte financeiro por parte do país. É claro que algumas iniciativas como a cooperação no Programa Mais Alimentos, por exemplo, apresentaram uma participação financeira mais substancial, porém geraram a compra de maquinários brasileiros, incentivando assim, a indústria interna. Não há um levantamento disponível sobre quanto exatamente foi gasto pelo país nestes programas de cooperação, porém os resultados, como já exposto acima são bastante representativos.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. **Africa-Brazil Cooperation Programme on Social Protection: Background, Challenges and Perspectives**. Brasília: Internaional Policy Center for Inclusive Growth, 2009.
- ARMITAGE, R. L.; NYE JUNIOR, Joseph S. **A smarter, more secure America**. CSIS Commission on Smart Power. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.
- AYRES PINTO, D. J. **Mediação de conflitos internacionais e a inserção mundial do Brasil**. 2009. 9-170 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009. Disponível em: <[https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11932/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_vers%C3%A3o%20final\\_Danielle\\_Jacon\\_Ayres\\_Pinto.pdf](https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/11932/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_vers%C3%A3o%20final_Danielle_Jacon_Ayres_Pinto.pdf)> Acesso em: 10 ago. 2014,
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conditionalities in LEAP: Comments and Suggestions**. Brasília, 2007
- \_\_\_\_\_. **The Brazilian Social Protection Policies and Experience, and the Developing South to South Cooperation**. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Angola pretende formalizar acordo de cooperação técnica com Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2009/maio/copy\\_of\\_angola-pretende-formalizar-acordo-de-cooperacao-tecnica-com-brasil](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2009/maio/copy_of_angola-pretende-formalizar-acordo-de-cooperacao-tecnica-com-brasil)> Acesso em: 23 nov. 2014
- \_\_\_\_\_. **Inserção no Cenário Mundial e Soberania sub EIXO 1 - Política externa**. Brasília, 2010. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAD&url=https%3A%2F%2F3gov.planejamento.gov.br%2Fbalanco%2F4%2520-%2520INSERCAO%2520NO%2520CENARIO%2520MUNDIAL%2520E%2520SOBERANIA%2F1%2520-%2520Politica%2520externa%2Ff%2520-%2520Cooperacao%2520Inter%2520Seg%2520Alimen%2520e%2520Assistencia%2520Humanitaria%2FMD5\\_interface\\_EIXO%2520IV%2520SUB\\_EIXO%2520I\\_ITEM%2520E\\_COOPERA%25C7%25C3O%2520INTERNACIONAL-MDS.docx&ei=KMFzVPDgKs2IsQSLi4DgBA&usq=AFQjCNEZkW6b8fm7fgKSP\\_0QI3nMTWXfnw&sig2=QueXxRcxnXx1r3k3zOOZbA&bvm=bv.80185997,d.cWc](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CDUQFjAD&url=https%3A%2F%2F3gov.planejamento.gov.br%2Fbalanco%2F4%2520-%2520INSERCAO%2520NO%2520CENARIO%2520MUNDIAL%2520E%2520SOBERANIA%2F1%2520-%2520Politica%2520externa%2Ff%2520-%2520Cooperacao%2520Inter%2520Seg%2520Alimen%2520e%2520Assistencia%2520Humanitaria%2FMD5_interface_EIXO%2520IV%2520SUB_EIXO%2520I_ITEM%2520E_COOPERA%25C7%25C3O%2520INTERNACIONAL-MDS.docx&ei=KMFzVPDgKs2IsQSLi4DgBA&usq=AFQjCNEZkW6b8fm7fgKSP_0QI3nMTWXfnw&sig2=QueXxRcxnXx1r3k3zOOZbA&bvm=bv.80185997,d.cWc)> Acesso em: 22 nov. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Quenianos desembarcam em Brasília para conhecer o sistema de proteção social brasileiro**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/quenianos-desembarcam-em-brasil-para-conhecer-o-sistema-de-protecao-social-brasileiro>> Acesso em: 20 nov. 2014
- \_\_\_\_\_. **Entidades internacionais farão campanha para multiplicar experiência do Bolsa Família**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/33286>> Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Colóquio Sobre As Relações Brasil-África**. Brasília: FUNAG, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gana: Temas Políticos e Relações Bilaterais**. Brasília, 2010.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Brasil e Gana firmam acordo de US\$ 95 mi para agricultura familiar**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-cooperacao-de-us-95-mi-para-agricultura-familiar/>> Acesso em: 18 nov. 2014.

BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação – ABC. **Missão da ABC a Gana negocia projetos de cooperação em agricultura, saúde e telecomunicações**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/187>> Acesso em: 18 nov. 2014.

CELLI, U. Jr. **Teoria Geral da Integração**: em busca de um modelo alternativo in Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá, p. 19-382011.

CRAVINHO, J. G. **Visões do Mundo**: As relações internacionais e o mundo contemporâneo. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais, 2002.

FAO - . **DIÁLOGO ENTRE BRASIL E ÁFRICA CONTRIBUI PARA O COMBATE À FOME**. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www.fao.org/deBAccf.asp>> Acesso em: 19 nov. 2014.

- FAO; - UNICEF. **Qualitative research and analyses of the economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa**: A research guide for the From Protection to Production (PtoP) project. 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/018/aq662e/aq662e.pdf>>. Acesso em:

GONÇALVES, W. S. **O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

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

GOWA, J. Anarchy, Egoism and Thirs images: The Evolution of Cooperation and International Relations. **International Organization**, v. 40, n. 1, p.170 - 185 , Winter 1986.

HANDA, Sudhanshu *et al.* **Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation**. Cidade: University of North Carolina at Chapel Hill, 2014.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE – IPC. **Relatório Missão de Estudos em Promoção e Proteção Social para Países Africanos**. Brasília, 2008.

JERVIS, R. Realism and Cooperation: Understanding the Debate. **International Security**, v. 24. n. 1, p 42-63, Dezembro1999.

KEOHANE, R. O. Multilateralism: An Agenda for Research. **International Journal**, 45 (Autumn 1990)



KEOHANE, R; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown, 1986.

KRASNER, S. **International Regimes**. Itaca. London, Cornell University Press, 1983.

LEITE, P. S. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. FUNAG, 2011.

LIMA, M. R S. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 48, n. 1, 2005.

MARTIN, L. L. **Interests, power and multilateralism**. *International Organization*, v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

PENHA, E. A. **Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: PPG/UFRJ, 1998.

PENNA FILHO, P. **A evolução da política africana do Brasil contemporâneo**. 2009. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/memorial/conf/mr4d.pdf>>. Acesso em 27 set.2014.

PENNA FILHO, P.; LESSA, A C. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Revista Estudos Históricos**. Vol. 1 nº 39, 2007.

PINHEIRO, L. Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960. Rio de Janeiro, PUC, 1988.

PINTO; MESQUITA D. **Smart power brasileiro: a cooperação internacional como projeção de poder internacional**. Revista de Estudos Internacionais (REI) , Vol. 2 (1), 2011, Porto Alegre. Disponível em: < file:///C:/Users/Taiane/Downloads/44-263-1-PB.pdf > Acesso em: 15 jul 2014.

PROGRAMA CONJUNTO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE HIV/AIDS - UNAIDS. **A ONU e a Resposta à AIDS no Brasil**. 2012. Disponível em:

<http://www.unaids.org.br/documentos/A%20ONU%20e%20a%20resposta%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf> Acesso em: 20 out. 2014.

QUADROS, J. **Nova Política Externa do Brasil**. 1961. Disponível em: <<http://brasilrepublicano.com.br/fontes/31.pdf> > Acesso em: 10 out. 2014.

REDE SAN. **Moçambique adotará programa brasileiro Mais Alimentos África**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/redesan/news/mocambique-adotara-programa-brasileiro-mais-alimentos-africa>> Acesso em: 14 nov. 2014

RIBEIRO, Claudio Oliveira. **Relações político-comerciais Brasil-África (1985-2006)**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-31102007-145644/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

RODRIGUES, J. H. **Brasil e África: outro horizonte**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

ROSSI, A. Em uma década, relação do Brasil com a África avança, mas enfrenta críticas. **Estadão**, São Paulo, 29 out. 2013. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,em-uma-decada-relacao-do-brasil-com-a-africa-avanca-mas-enfrenta-criticas,1090652>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. In: \_\_\_\_\_. **Multilateralism Matters**. New York: Columbia University Press, 1993

SARAIVA, J. F.S. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 45 n.2 jul-dez. 2002.

SILVA, E.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para Discussão, n. 1489).

SOUZA, C. **Review of the Brazil-Ghana Pilot on the Exchange of Social Protection Programmes**. Centre for Human Resources, Federal University of Bahia, 2007.

SUANO, M. O Discurso Teórico nas Relações Internacionais. **Civitas**, Brasília, v. 5, n.2, jul./dez. 2005.

UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION – UNOSSC. **What is south-south cooperation?** Disponível em: <[http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html)> Acesso em: 17 nov. 2014.

VISENTINI, P.F.; RIBEIRO, L.D.; PEREIRA A. **História da África e dos Africanos**. Porto Alegre: Vozes, 2013.

VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, Analúcia D. **A política africana do governo Lula**. 2007. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

ZIEBEL, G. **POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL: MUDANÇA ENTRE LULA E DILMA?**. 2º Seminário Nacional de Pós Graduação. Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. João Pessoa, Agosto 2014. Disponível em: <[http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1406405732\\_ARQUIVO\\_Artigo\[final\].pdf](http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1406405732_ARQUIVO_Artigo[final].pdf)> Acesso em: 25 nov. 2014.