

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

CARLA MÁRCIA PAGLIARINI

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM O CONTINENTE AFRICANO NO
INÍCIO DO SÉCULO XXI SOB A ÓTICA DA GEOECONOMIA**

Porto Alegre

2019

CARLA MÁRCIA PAGLIARINI

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM O CONTINENTE AFRICANO NO
INÍCIO DO SÉCULO XXI SOB A ÓTICA DA GEOECONOMIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Pagliariini, Carla Márcia

A cooperação Sul-Sul brasileira com o continente africano no início do século XXI sob a ótica da geoeconomia / Carla Márcia Pagliarini. -- 2019.

89 f.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Cooperação Sul-Sul. 2. Brasil. 3. África. 4. Geoeconomia. I. Filippi, Eduardo Ernesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

CARLA MÁRCIA PAGLIARINI

**A COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA COM O CONTINENTE AFRICANO NO
INÍCIO DO SÉCULO XXI SOB A ÓTICA DA GEOECONOMIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. André Reis da Silva

UFRGS

Profa. Dra. Fernanda Barth Barasuol

UNIRITTER

Prof. Dr. Marcelo Arend

UFSC

Dedico este trabalho a todos os professores,
principalmente àqueles que fizeram parte da minha
formação.

AGRADECIMENTOS

No decorrer do mestrado e da escrita deste trabalho recebi o apoio de muitas pessoas. Por isso, nada mais justo do que registrar aqui meu singelo agradecimento àqueles que me ergueram quando eu não tinha mais forças.

Aos meus pais, Henrique e Maristela, que mesmo sem entender muito bem o porquê das minhas escolhas, sempre confiaram em mim e trabalharam de sol a sol para que não me faltasse nada. Obrigada por não me deixarem desistir dos meus sonhos!

Aos meus avós, Ida e Olívio, que com a sabedoria de quem já passou por diversas dificuldades ao longo da vida sempre tinham palavras de conforto para acalmar o meu coração e a minha mente agitada. Obrigada pelo amor e carinho!

Aos meus tios, Juraci e Clóvis, que abriram as portas da sua casa para os meus avós e cuidam deles com tanto carinho. Vocês permitiram que eu pudesse seguir o meu caminho com o coração mais tranquilo. Muito obrigada!

Ao meu irmão, Cleiton, que foi o primeiro a sair de casa e buscar a vida através dos estudos. Obrigada por abrir a picada!

Ao meu companheiro, Marcelo, que foi meu maior incentivador e provou seu amor incondicional. Obrigada por me levar nos seus braços nos dias mais difíceis!

A minha amiga-irmã, Michelly, que tenho a sorte de dividir as alegrias e tristezas da vida desde a graduação. Obrigada por me entender e ter tanta paciência comigo!

Ao meu amigo, Rodrigo, e sua família, que me acolherem com tanto carinho em São Paulo. Obrigada por fazerem eu me sentir em casa sempre!

Aos meus sogros, Valdemir e Maria Áurea, e ao meu cunhado, Rodrigo, que sempre tinham uma palavra de apoio e me deram forças para continuar o meu caminho. Obrigada pelo incentivo!

Ao meu binômio, Liliana, que me introduziu a sua paixão pela África durante nossas divertidas conversas como estudantes de intercâmbio na França e me ensinou a enfrentar as dificuldades com alegria. Obrigada por se fazer presente na minha vida, mesmo do outro lado do Oceano!

A toda a equipe do Instituto de Estudos Franceses e Europeus de São Paulo (IFESP), em especial a Pauline e a Alexandrine, que criaram as condições ideais para que eu terminasse essa pesquisa e me desenvolvesse profissionalmente. Obrigada pela oportunidade e por acreditarem no meu potencial!

Ao tio Alceu e a tia Maria, que criaram as condições materiais para que eu tivesse um lugar para morar em Porto Alegre. Obrigada pela confiança depositada!

Aos meus amigos Naiane, Giuseppe e Diogo que ajudaram a mim e a Michelly com nossa mudança em Porto Alegre. Obrigada pelo apoio logístico e por dividir tantos momentos alegres, e outros nem tanto, na capital gaúcha!

A todos os meus amigos, em especial o Renato, a Lívia, o Bruno, a Camila, a Luana, a Helena, o Guilherme e o Fela, que me ajudarem a tomar distância dos problemas para analisados. Obrigada por tornarem esse caminho mais leve!

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e ao curso de Relações Internacionais que permitiu a minha formação acadêmica e humana. Obrigada por ampliar minha consciência social e me agraciar com tanta gente querida!

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) que não baixou a régua e me proporcionou tantos debates frutíferos em sala de aula com professores e colegas. Obrigada pela troca de conhecimento!

Ao meu orientador, Prof. Eduardo, que sempre me recebeu com um bom chimarrão e disposto a me apontar caminhos. Os erros e omissões porventura remanescentes nesta pesquisa são de minha inteira responsabilidade.

E, por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer ao Prof. André, a Profa. Fernanda e ao Prof. Marcelo por aceitarem meu convite para participar da banca. É uma alegria enorme ter pessoas que admiro tanto na defesa deste trabalho que exigiu de mim a capacidade de me reinventar a cada nova dúvida.

Se não puder voar, corra. Se não puder correr, ande.
Se não puder andar, rasteje, mas continue em frente
de qualquer jeito.

Martin Luther King

RESUMO

A política externa brasileira apresentou alterações importantes no início do século XXI. Destaca-se, especialmente, a aproximação com a África. A base para o dinamismo do relacionamento do Brasil com os países africanos durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi a Cooperação Sul-Sul (CSS) – termo usado para referir-se a um amplo conjunto de relações entre países em desenvolvimento. Uma das características que chama atenção foi o aumento substancial no comércio e nos investimentos brasileiros para a África. Assim, o objetivo desta pesquisa foi analisar a relação do Estado brasileiro com suas empresas nacionais no continente africano sob a ótica da geoeconomia. A hipótese utilizada é de que o Estado brasileiro, guiado pela ideia de CSS, buscou promover o comércio com a região, apostando no mercado africano para seus bens e serviços, e apoiou a inserção das suas empresas nacionais, a fim de internacionalizar sua economia. Como resultado, esta pesquisa mostra que houve uma interação geoeconômica recíproca entre o Estado brasileiro e suas empresas nacionais. Assim, o Estado brasileiro atuou fornecendo todo o apoio institucional necessário e as empresas nacionais executaram os negócios abertos pelo Estado brasileiro no âmbito da CSS.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul. Brasil. África. Geoeconomia.

ABSTRACT

Brazilian external politics displayed important changes in the beginning of the 21st century. What specially stands out is a stronger approximation with Africa. The foundation for the relationship dynamics between Brazil and African countries during Luiz Inácio Lula da Silva's Government (2003-2010) was the South-South Cooperation (SSC) – a term used for referring to a broad set of relationships between developing countries. One characteristic that most stands out is the substantial rise of Brazilian commerce and investment in Africa. Thereby, the main objective of this research is to analyse the relationship between the Brazilian state and its companies, in the African continent, through the lens of geoeconomics. The hypothesis used is that, the Brazilian state, guided by the idea behind CSS, promoted commerce with that region, betting its goods and services in the African market, and gave support for its national companies for the purpose of internationalizing its own economy. As a result, this research shows that, there was a reciprocal geoeconomic interaction between the Brazilian state and its national companies. In this way, the Brazilian state operated providing every institutional support needed, and the national companies implemented business opportunities previously opened by the Brazilian state inside the CSS's scope.

Keywords: South-South Cooperation. Brazil. Africa. Geoeconomic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Estrutura da cooperação fornecida pelos países desenvolvidos.....	23
Figura 2 –	Estrutura da cooperação fornecida pelos países em desenvolvimento.....	26
Figura 3 –	Estrutura de funcionamento dos financiamentos à exportação do BNDES.....	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Volume do comércio brasileiro por regiões do mundo	54
Gráfico 2 –	Balança comercial Brasil- África (2003-2010)	66
Gráfico 3 –	Participação do petróleo e minerais betuminosos crus nas importações brasileiras do continente africano.....	66
Gráfico 4 –	Importações brasileiras de combustíveis e lubrificantes.....	67
Gráfico 5 –	Exportações brasileiras para o continente africano por fator agregado.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução do comércio exterior entre o Brasil e o continente africano.....	53
Quadro 2 – Taxa de crescimento do volume de comércio por região do mundo no momento de maior pico (2003 – 2010)	54
Quadro 3 – Estrutura da PITCE.....	57
Quadro 4 – Estrutura da PDP.....	63
Quadro 5 – As dez principais origens das importações do Brasil na África entre 2003 e 2010.....	68
Quadro 6 – Os dez principais destinos das exportações brasileiras para a África entre 2003 e 2010	69
Quadro 7 – Descrição de valores, perdão e reescalonamento de dívidas de países da África com o Brasil entre 2003-2010.....	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	– Agência Brasileira de Cooperação
ABDI	– Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
Apex-Brasil	– Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ALCA	– Área de Livre Comércio das Américas
AOD	– Assistência Oficial ao Desenvolvimento
BM	– Banco Mundial
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	– BNDES Participações S.A.
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina
CID	– Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNI	– Confederação Nacional da Indústria
CSS	– Cooperação Sul-Sul
CSSD	– Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CPLP	– Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTC&T	– Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica
CTPD	– Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
COBRADI	– Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CAD	– Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CERs	– Comunidades Econômicas Regionais
Embrapa	– Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPI	– Economia Política Internacional
EUA	– Estados Unidos da América
Finep	– Financiadora de Estudos e Projetos
Fiocruz	– Fundação Oswaldo Cruz
FMI	– Fundo Monetário Internacional
G-20	– Grupo dos 20
G-77	– Grupo dos 77
GATT	– Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IBAS ou G-3	– Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

Inmetro	– Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INPI	– Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	– Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	– Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	– Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
MNA	– Movimento dos Não-Alinhados
MPEs	– Micro e Pequenas Empresas
MRE	– Ministério das Relações Exteriores
MS	– Ministério da Saúde
NIEO	– Nova Ordem Econômica Internacional
NBD	– Novo Banco de Desenvolvimento
NEPAD	– Nova Parceria para o Desenvolvimento
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	– Organização Europeia de Cooperação Econômica
OMC	– Organização Mundial do Comércio
OUA	– Organização da Unidade Africana
PALOP	– Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
P&D	– Pesquisa e Desenvolvimento
PDP	– Política de Desenvolvimento Produtivo
PITCE	– Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior
SACU	– União Aduaneira da África Austral
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	– Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SGP	– Sistema Geral de Preferências
UA	– União Africana
UE	– União Europeia
UNCTAD	– Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
URSS	– União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	DOS CONCEITOS.....	19
2.1	A COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	19
2.2	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA PRÁTICA	21
2.3	A GEOECONOMIA	28
3	A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI .	31
3.1	O DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA.....	31
3.2	A DIPLOMACIA E O CONFLITO DISTRIBUTIVO INTERNO	37
3.3	A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA	40
4	O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO.....	45
4.1	DISTANCIAMENTO E APROXIMAÇÃO	45
4.2	A ESTRATÉGIA GEOECONÔMICA PARA A ÁFRICA.....	52
4.3	ANÁLISE E RESULTADOS	76
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

A política externa brasileira apresentou alterações importantes no início do século XXI. Destaca-se, especialmente, a aproximação com a África. A base para o dinamismo do relacionamento do Brasil com os países africanos durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi a Cooperação Sul-Sul (CSS) – termo usado para referir-se a um amplo conjunto de relações entre países em desenvolvimento.

A aproximação brasileira com a África nesse período é verificada pelo aumento das atividades de cooperação técnica e o aumento do comércio e dos investimentos brasileiros no outro lado do Oceano Atlântico. Entretanto, apesar do Estado brasileiro utilizar a ideia de CSS para estreitar os laços com os países africanos ao tratar da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), preferiu se afastar de qualquer definição que pudesse prejudicar sua imagem e remeter aos interesses comerciais e econômicos envolvidos.

De acordo com o relatório da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), “a cooperação técnica internacional do governo federal brasileiro se efetiva em bases não comerciais, mediante canais de negociação e articulação intergovernamentais e interinstitucionais e instrumentos jurídicos próprios” (IPEA; ABC; 2010, p. 25).

Nesse sentido, a COBRADI não inclui as linhas de crédito concedidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para atores privados brasileiros que atuam no continente africano. De acordo com a definição, “empréstimos, por demandarem o retorno do capital investido, não são caracterizados como cooperação, ainda que tenham juros subsidiados” (MILANI; DUARTE, 2015, p. 65).

No entanto, na prática, a linha é muito tênue, pois “onde os projetos de cooperação técnica são mais numerosos também podem ser aqueles onde as empresas transnacionais brasileiras estão presentes” (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016, p. 17). Nesse sentido, os autores alertam para a questão da credibilidade política do modelo econômico promovido através das estratégias empresariais brasileiras no continente africano.

Assim, o objetivo desta pesquisa visa analisar o papel do Estado brasileiro na atuação das empresas nacionais no continente africano durante o período 2003-2010. A hipótese é de que o Brasil utilizou a CSS para intensificar sua inserção econômica na África. Tendo como base essa ideia, o Estado brasileiro promoveu o comércio com a região, apostando no

mercado africano para seus bens e serviços, e apoiou a inserção das suas empresas nacionais, a fim de internacionalizar sua economia.

Para dar cabo a tal desafio, será utilizada a abordagem geoeconômica. A Geoeconomia refere-se a lógica competitiva da Geopolítica, por primazia e poder internacional, aplicada às relações econômicas internacionais (BARACUHY, 2015). Ou seja, a Geoeconomia consiste na análise das estratégias econômicas decididas pelos Estados para proteger a economia nacional e ajudar suas empresas nacionais a fim de reforçar seu poder e influência internacional (LOROT, 2009). Tanto a noção “*trade follows the flag*” como “*the flag follows trade*” constituem o assunto da Geoeconomia (BARU, 2012).

A escolha da CSS como objeto de pesquisa deste trabalho decorre do impacto deste fenômeno no campo da CID no início do século XXI. Caracterizada tradicionalmente pela Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) dos países industrializados, membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para o resto do mundo, a CID sofreu alterações importantes no início do século XXI com a proeminência de atores que não fazem parte do CAD na promoção de desenvolvimento.

A complexidade e a intensidade da CSS surgida fora dos padrões estabelecidos pela OCDE, que detinha a hegemonia e legitimidade sobre a definição, a organização e distribuição da “ajuda” no mundo, colocaram na ordem do dia os limites do próprio campo, demonstrando que há muito a estudar e a entender (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013). Por isso, logo o tema começou a ser explorado academicamente por um número crescente de pesquisadores e grupos de estudos. Isso gerou uma diversidade enorme de trabalhos sobre a participação dos “novos doadores” na arquitetura tradicional da ajuda (tanto como países individualmente como em blocos - BRICS, por exemplo) com os mais variados enfoques.

No entanto, se a primeira década do século XXI é caracterizada pela multiplicação de análises sobre os desafios impostos pela CSS à hegemonia dos países desenvolvidos quanto às normas e instituições do desenvolvimento internacional, a segunda década do século XXI tem mostrado que quem está enfrentado uma série de desafios são os próprios países em desenvolvimento. Isso tem gerado um recuo relativo das atividades de CSS desses países e uma certa contração nas análises sobre o tema (MARCONDES; MAWDSLEY, 2017). Portanto, a relevância dessa pesquisa afirma-se na retomada do debate sobre a CSS, em especial no caso do Brasil, e sua originalidade se estabelece ao ressaltar a dimensão econômica da CSS através da ótica geoeconômica.

A escolha pela análise da CSS brasileira, em detrimento da CSS promovida por outros países em desenvolvimento, considerou a viabilidade da pesquisa, tanto em termos de recursos quanto de acesso às fontes e ausência de barreira linguística (em comparação com a China, por exemplo). Aproveitando o lugar de fala que ocupa a autora enquanto pesquisadora nacional, este trabalho visa contribuir com a inserção internacional brasileira e fortalecimento da comunidade epistêmica do Sul Global.

Em relação a delimitação geográfica (África) e temporal (2003-2010) da pesquisa levou-se em consideração a relevância do continente africano não só para política externa brasileira neste período, como para os demais atores internacionais. O que despertou a preocupação de muitos pesquisadores sobre uma nova corrida imperialista pela África, protagonizada por novos atores e não mais potências coloniais.

Apesar da existência de muitas semelhanças naturais e humanas, inclusive história comum, a relação entre o Brasil e a África em geral não apresenta relações estáveis e que se aprofundam ao longo do tempo. Isso acabou se refletindo no pouco interesse e conhecimento sobre a realidade africana não só da sociedade brasileira em geral como da comunidade acadêmica. Diferente das análises de política externa brasileira que se concentram nas relações bilaterais do Brasil com outro país, no caso dos países africanos convencionou-se analisar a política externa brasileira para o continente como um todo (SARAIVA, 1996; OLIVEIRA, 2005; OLIVEIRA; LESSA, 2006; RIBEIRO, 2007; PENNA FILHO; LESSA, 2007; VISENTINI; PEREIRA, 2008; SARAIVA, 2011).

Embora admita-se que tal delimitação não seja a mais adequada para tratar da pluralidade do relacionamento do Brasil com os 55 países africanos, a escolha leva em consideração o caráter exploratório desta pesquisa e o desejo de contribuir para a expansão do conhecimento sobre a África no círculo acadêmico nacional e na sociedade brasileira. Assim, apesar desta pesquisa tratar da CSS do Brasil com o continente africano como um todo, isso não significa que as relações do Brasil com os diferentes países sejam invariáveis.

Quanto à estrutura, o presente trabalho divide-se em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte busca esclarecer e delimitar os conceitos utilizados na pesquisa. Assim, a primeira seção trata da definição teórica do conceito de cooperação dentro das Relações Internacionais. A segunda seção traz a definição de CSS a partir da experiência histórica. E, por fim, a última seção foca na abordagem geoeconômica escolhida para analisar a CSS do Brasil para o continente africano no início do século XXI.

Já a segunda parte da pesquisa busca identificar as bases da inserção internacional do Brasil no período. Para isso, estrutura-se em três seções: a primeira, mostra a relevância do desenvolvimento, assim como do comércio internacional, na política exterior do país; a segunda, trata do aumento da participação dos atores domésticos na formulação da política comercial externa ao longo do tempo; e a terceira, foca na estratégia de negociação brasileira nos distintos fóruns multilaterais e regionais de comércio.

Por fim, a terceira e última parte do trabalho, concentra-se na análise em si da atuação brasileira no continente africano. Assim, a primeira seção apresenta a evolução do relacionamento do Brasil com a África ao longo do tempo. A segunda seção foca especificamente na atuação do Estado brasileiro e das empresas nacionais a fim de identificar o papel da África na estratégia geoeconômica brasileira. A terceira seção discute os resultados obtidos.

2 DOS CONCEITOS

Para Sartori (1970, p. 56), “[...] quanto maior o mundo sob investigação, mais precisamos de ferramentas conceituais que sejam aptas a viajar”. Ou seja, conceitos que possam ser aplicados a casos novos. No entanto, um erro comum entre os pesquisadores na busca pela generalização é o alargamento conceitual.

O alargamento conceitual refere-se à distorção que ocorre quando um conceito não se encaixa nos novos casos. Isso tem contribuído, de acordo com Sartori (1970), para a indefinição de conceitos, conceituações não delimitadas e amplamente indefinidas. Na literatura sobre CSS não é diferente. O uso recorrente de palavras distintas como sinônimos, ou ainda a amplitude de significados que uma única palavra pode abranger é comum.

Embora a confusão e a disputa sobre conceitos e categorias sejam recorrentes nas ciências sociais, o seu entendimento é fundamental para qualquer comunidade de pesquisa (COLLIER; MAHON, 1993). Para evitar o tratamento inadequado de termos que não expressam exatamente o conceito ao qual estão associados, a primeira seção deste capítulo apresenta a definição teórica de cooperação comumente aceita na literatura de Relações Internacionais e utilizada nesta pesquisa. A segunda seção destina-se a esclarecer o conceito de CSS utilizado neste trabalho vis-à-vis ao conceito de CID e a “Cooperação Técnica”. A última seção concentra-se na definição de Geoeconomia, abordagem utilizada para analisar a CSS brasileira com a África no início do século XXI.

2.1 A COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A institucionalização da disciplina de Relações Internacionais ocorreu no final da Primeira Guerra Mundial pela necessidade de explicar como foi possível chegar àquele conflito de proporções planetárias. Dadas suas origens e a realidade da política mundial durante a maior parte do século XX, as análises sobre os conflitos e suas causas prevaleceram no estudo teórico das Relações Internacionais em detrimento da cooperação internacional.

Apesar disso, uma característica notável, segundo Milner (1992), é o consenso sobre a definição de cooperação internacional. De acordo com Keohane (1984, p. 51), o fenômeno ocorre “quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou potenciais de outros, através de um processo de coordenação de políticas”.

Para explicar melhor o conceito, Keohane (1984) diferencia a cooperação da harmonia. A harmonia, segundo ele, refere-se à coincidência automática de interesses entre os atores na busca por seus próprios interesses, sem qualquer processo de negociação. Assim, onde existe harmonia não há necessidade de cooperação.

O autor considera importante essa diferenciação dos termos para o estudo da política mundial porque a harmonia é apolítica, ou seja, nenhuma comunicação é necessária entre os atores e nenhuma influência precisa ser exercida. Já a cooperação é extremamente política: padrões de comportamento devem ser alterados de alguma forma.

Para Keohane (1984), a cooperação tem origem no extremo oposto da harmonia: a discórdia. A discórdia se configura quando os governos consideram as políticas uns dos outros obstáculos para a consecução de seus objetivos e responsabilizam-se mutuamente por essas restrições. A discórdia refere-se ao conflito de interesse entre os atores. Uma situação de total deterioração leva à guerra, que representa o mais alto nível de discórdia, com o uso da força para defender os interesses. A cooperação, portanto, não significa ausência de conflito, mas uma reação ao conflito real ou potencial. Para Keohane (1984, p. 54), “Sem o espectro de conflito, não há necessidade de cooperar”.

Milner (1992) destaca dois elementos principais na definição de cooperação internacional trazido por Keohane (1984). Um deles é o *comportamento racional* dos atores, ou seja, assume que o comportamento de cada ator é direcionado para algum objetivo. O outro são os *ganhos mútuos*, ou seja, assume que a cooperação fornece ganhos e recompensa para todos os atores.

Isso significa que um Estado ajuda outro a realizar seus objetivos em antecipação a sua própria recompensa. Ou seja, o objetivo de ajustar políticas é antecipar um choque e não ajudar o outro necessariamente. Além disso, a definição não diz nada sobre como os ganhos mútuos serão distribuídos. Desta forma, os ganhos, embora mútuos, não são necessariamente os mesmos para cada ator e quanto mais assimétrica a relação de poder entre os atores, mais desigual a distribuição dos ganhos, sempre favorecendo o Estado mais forte (MILNER, 1992).

Uma definição amplamente aceita de cooperação internacional, no entanto, representa um avanço importante para o campo de estudos, pois facilita a identificação do que constitui cooperação ou não. Assim, a discordância na literatura não é sobre o que constitui, mas sobre o que causa a cooperação internacional (MILNER, 1992).

Deste modo, as análises sobre o que leva à cooperação entre os Estados variam dentro da disciplina de Relações Internacionais. Dependendo da corrente teórica e de como

concebem o sistema internacional, não só as motivações envolvidas divergem, mas o grau de cooperação e o que promove a cooperação também.

Para Jervis (2003) tanto o realismo quanto o neoliberalismo, por exemplo, partem do pressuposto de que não existe uma autoridade soberana que obrigue os Estados a cumprirem os acordos internacionais. A falta de uma autoridade soberana cria oportunidades para que os Estados promovam seus interesses unilateralmente tornando importante e difícil os Estados cooperarem uns com os outros.

Para diferenciar o realismo do neoliberalismo é frequente, segundo Jervis (2003), cairmos em interpretações excessivamente simplistas como se os realistas negassem totalmente a possibilidade de cooperação internacional e os neoliberais tivessem uma visão muito otimista, o que não é verdade. Para o autor, a possibilidade de cooperação de cada corrente teórica reflete o mundo que analisam.

Os realistas estão mais inclinados ao estudo da segurança internacional, as causas e consequências da guerra. Por isso, na visão deles a política mundial é uma luta contínua pela sobrevivência, vantagem e domínio. Os neoliberais institucionalistas concentram-se na Economia Política Internacional (EPI). Assim, embora não neguem a existência de casos de conflito extremo não os veem, entretanto, como representativos de toda a política mundial. Para os neoliberais, em muitos casos e em muitas áreas, os Estados são capazes de trabalhar juntos para mitigar os efeitos da anarquia, produzir ganhos mútuos e evitar danos compartilhados (JERVIS, 2003).

Em resumo, vimos nesta seção a definição do conceito de cooperação internacional comumente aceita no campo teórico das Relações Internacionais e que será utilizada no decorrer do trabalho para analisar a CSS brasileira para o continente africano. Além disso, passamos brevemente pelas duas correntes teóricas que têm dominado o debate acerca do assunto nas Relações Internacionais afim de localizar a contribuição da abordagem geoeconômica no debate teórico.

2.2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA PRÁTICA

É comum encontrar na literatura os termos “Cooperação Sul-Sul”, “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” e “Cooperação Técnica” sendo utilizados como sinônimos. Embora esses conceitos estejam relacionados entre si é importante esclarecer o que constitui cada um deles para que não haja dúvidas sobre o conceito de CSS utilizado neste

trabalho. Desta forma, esta seção apresenta uma breve revisão da experiência histórica vinculada a cada um dos conceitos.

Obedecendo a ordem cronológica, começaremos pela *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Para Ayllón Pino (2007), o surgimento da CID foi motivado em grande parte pela conjuntura geopolítica ao final da Segunda Guerra Mundial, marcada pela bipolaridade do mundo entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), defensores do modelo político-ideológico capitalista e socialista, respectivamente. Nesse sentido, as políticas de ajuda externa surgiram para fortalecer econômica, social e politicamente os aliados a fim de evitar a deserção para o inimigo.

Destaca-se, em especial, o Plano Marshall (1948 -1952) levado a cabo pelos EUA para recuperar as economias europeias devastadas pelo conflito. Para gerir os recursos do Plano Marshall foi criada em 1948 a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Embora a OECE já tivesse cumprido seu propósito ao final da década de 1950 o entendimento dos países desenvolvidos era de que:

[...] a preservação das conquistas do pós-guerra estava cada vez mais dependente dos rumos do processo de desenvolvimento global. Com vistas a assegurar a manutenção da estabilidade do crescimento de suas economias, resolveram atuar em concertação sobre a ordem econômica internacional e assegurar a consolidação do modelo liberal de economia de mercado (PINTO, 2000, p. 18).

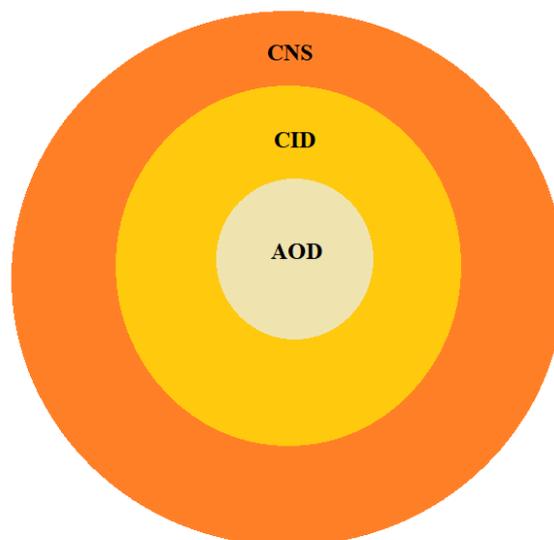
Assim, a persistência da lógica bipolar e a crescente interdependência entre as economias levaram ao surgimento da OCDE em 1961. Fundada nos princípios de estabilidade e crescimento da economia internacional a OCDE não se restringia mais ao continente europeu (como sua antecessora). A vocação da OCDE era internacional e visava a consolidação do modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação ao instrumental de outras organizações econômicas criadas em Bretton Woods (PINTO, 2000).

A OCDE, através do CAD, estabeleceu os princípios da CID. O CAD foi responsável por estruturar o campo não só através da definição dos países doadores e receptores, mas também sobre o que é considerado AOD e as condições necessárias para recebê-la. A AOD refere-se a um conjunto específico de recursos financeiros, bens e assistência técnica oferecidos aos países elegíveis ou organizações multilaterais por meio de canais oficiais, com o objetivo de desenvolvimento e em termos concessionais de pelo menos 25 % (OCDE, 2016).

Para Milani e Duarte (2015) a construção do conceito estatístico de AOD foi uma das conquistas mais importantes do CAD, pois permite a comparação entre os diferentes doadores, apesar da heterogeneidade de práticas e estruturas organizacionais de cada país. Os autores destacam, no entanto, que a AOD não representa a totalidade de fluxos da Cooperação Norte-Sul (CNS). A cooperação no campo econômico, militar e estratégico, por exemplo, não estão contidas na definição de AOD.

Desta forma, do conceito geral para o específico temos: a CNS, englobando todos os aspectos da cooperação fornecida pelos países desenvolvidos; e a CID, englobando apenas a cooperação fornecida no âmbito da AOD. Conforme figura 1 abaixo:

Figura 1 - Estrutura da cooperação fornecida pelos países desenvolvidos



Fonte: Elaboração própria (2019).

Esclarecidas, por ora, as origens da CID, seguimos para a explicação da CSS. Embora o termo seja utilizado com bastante frequência para se referir à relação entre os países em desenvolvimento no início do século XXI, sua origem está vinculada às tentativas dos países do Terceiro Mundo de se afastarem do embate ideológico das superpotências durante a Guerra Fria e buscarem um caminho próprio para o desenvolvimento socioeconômico (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

O marco inicial da CSS é associado à Conferência Afro-Asiática de Bandung, de 1955. Realizada entre os países africanos e asiáticos que acabavam de conquistar sua independência política, tal conferência inaugura a coordenação de interesses entre os países

em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, o fortalecimento de sua posição em relação aos países industrializados (GRAY; GILLS, 2016).

Apesar de suas limitações e ambiguidades, Bandung marcou a irrupção do Terceiro Mundo no cenário internacional, contribuindo para consolidar uma nova tendência de maior influência dos países neutros (VISENTINI, 2007). A neutralidade ali defendida em relação a disputa Leste-Oeste inovava ao impor, à força de pressão conjunta, uma nova agenda definida pela relação Norte-Sul (CURADO, 2014, p. 46).

Dentre os desdobramentos de Bandung, destacam-se as coalizões flexíveis, como o Movimento dos Não Alinhados (MNA) em 1961 e o Grupo dos 77 (G-77) em 1964, que permitiram aos países em desenvolvimento juntar forças para reivindicar uma ordem internacional mais justa e legítima (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Para Gray e Gills (2016), enquanto Bandung e o MNA incorporaram as dimensões políticas da CSS emergente, o G-77 foi responsável por articular e promover os interesses coletivos relacionados à economia global. A combinação desses esforços resultou na Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês) de 1964 e na proposta de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NIEO) na Assembleia Geral das Nações Unidas em meados da década de 1970.

Uma questão central na agenda de desenvolvimento do G-77 era promover um regime de comércio internacional equitativo. Nesse sentido, a proposta da NIEO pretendia combater as desigualdades estruturais do comércio internacional através da ênfase na soberania sobre os recursos naturais e o direito de nacionalizar indústrias chave nos países em desenvolvimento. Tais demandas surgiram da incapacidade da ordem internacional do pós-guerra em lidar com os legados do colonialismo e fornecer espaço adequado para os estados pós-coloniais estabelecerem suas próprias abordagens nacionais para o desenvolvimento (GRAY; GILLS, 2016).

Inicialmente os apelos da NIEO provocaram um grau considerável de debate no Norte global e conquistaram realizações importantes como o estabelecimento do Sistema Geral de Preferências (SGP) em que os países desenvolvidos concedem preferências comerciais para os países em desenvolvimento em bases não recíprocas. No entanto, a crise da dívida entre os países em desenvolvimento e a ascensão do neoliberalismo na década de 1980 minaram o projeto da NIEO (GRAY; GILLS, 2016).

De acordo com Gray e Gills (2016), o recuo da CSS ficou claro quando a UNCTAD, na cúpula de 1992 em Cartagena, adotou uma declaração apoiando os esforços da

Organização Mundial da Propriedade Intelectual e do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) sobre o ajuste do sistema internacional de patentes, abandonando suas exigências quanto às necessidades de desenvolvimento do Sul global. A reestruturação da UNCTAD demonstra a prioridade do GATT e seu sucessor, a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nas décadas de 1980 e 1990, os países desenvolvidos, liderados pelos EUA, avançaram na construção de um novo regime comercial mais aberto e liberalizado, com a remoção de qualquer preferência comercial concedida aos países em desenvolvimento previamente. Além disso, houve a inclusão de questões estratégicas de interesse dos próprios países desenvolvidos (CHERU, 2011).

Para Abdenur e Rampini (2015) as iniciativas de CSS tiveram um papel importante no que diz respeito à afirmação de uma agenda e identidade coletiva própria dos países em desenvolvimento. Foi dos esforços realizados pelos países em desenvolvimento para alterar a arquitetura da governança global que surgiu o conceito de “Cooperação Técnica”, trazido pelo Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, sendo esta uma das contribuições mais importantes do Sul Global no campo da CID.

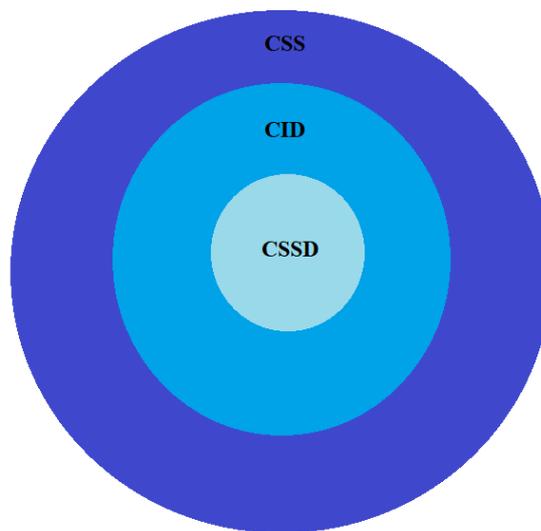
Definida como um processo multidimensional que pode se dar tanto no âmbito bilateral como multilateral, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) é de responsabilidade e organização dos Governos, cabendo a estes a decisão sobre a participação de organizações públicas e privadas na sua implementação. A CTPD deve conter abordagens, métodos e técnicas inovadoras, particularmente adaptadas às necessidades locais. Embora seja um empreendimento entre dois ou mais países em desenvolvimento a CTPD não deve descartar o apoio dos países desenvolvidos e organizações internacionais. Dentre as áreas compreendidas pela CTPD estão: educação, formação profissional, agricultura, transporte e comunicações, ciência e tecnologia, cultura, entre outros (PUENTE, 2010).

Ao contrário dos países desenvolvidos, que possuem uma definição comum sobre a CID (ou seja, a AOD) e a institucionalização das atividades (através do CAD da OCDE), cada país em desenvolvimento possui um conceito próprio sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da CID e operam através dos organismos multilaterais (como a ONU) (MILANI, DUARTE, 2015). Isso porque “o que foi construído no CAD da OCDE nunca teve caráter político de universalidade” (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 3). Assim, afim de delimitar a intersecção entre a CSS e a CID tem sido utilizada o conceito de Cooperação Sul-

Sul para o Desenvolvimento (CSSD) para tratar das atividades dos países em desenvolvimento no âmbito da CID (LEITE, 2012).

Desta forma, do conceito geral para o específico temos: a CSS envolvendo todos os aspectos da cooperação entre países em desenvolvimento; e a CSSD englobando apenas a cooperação fornecida no âmbito da CID, como a CTPD. Conforme figura 2 abaixo:

Figura 2 – Estrutura da cooperação fornecida pelos países em desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria (2019).

Como podemos ver, embora a “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, a “Cooperação Sul-Sul” e a “Cooperação Técnica” estejam interligadas, cada termo está relacionado a um processo histórico distinto que lhe confere significado particular. A elucidação dos conceitos é essencial para evitar a comparação entre AOD e CSS, por exemplo, que, como vimos, correspondem a categorias distintas. A AOD equivale a CSSD e a CSS corresponde a CNS.

Para os fins deste trabalho, é utilizado o conceito de CSS em sentido amplo, definido como:

[...] coalizões destinadas a aumentar o poder de barganha dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais (Lechini, 2009; Ayllón, 2011), comércio e investimentos (Bobiash, 1992; PNUD, 2011), cooperação tecnológica e científica (Ohiorhenua & Rath, 2000; Lechini, 2009), integração regional (PNUD, 2011; Ayllón, Ojeda & Surasky, 2014) e a ajuda Sul-Sul (Bobiash, 1992) ou Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Esta última entendida como uma intersecção entre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul, abrangendo fluxos de cooperação técnica, doações financeiras

ou em espécie e empréstimos concessionais entre países em desenvolvimento destinados a enfrentar problemas de desenvolvimento primário (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015, p. 1447).¹

Assim, apesar do governo brasileiro não incorporar à definição da COBRADI o comércio e os investimentos realizados com os países em desenvolvimento, neste trabalho o conceito de CSS não se restringe ao âmbito da CID. Ou seja, a CSS compreende o fluxo total de relações entre os países em desenvolvimento englobando não só a cooperação técnica, mas também os fluxos de comércio e investimento, sendo este o principal foco do trabalho ao considerar a abordagem geoeconômica.

Entende-se que o conceito de CSS é mais abrangente e o termo mais adequado para a análise proposta, pois conforme Leite (2012, p. 1), entender a CSS apenas como uma modalidade da CID “limita a apreensão da complexidade das trocas realizadas entre os países em desenvolvimento, as quais não se restringem de forma alguma à ajuda oferecida pelos chamados “doadores emergentes”. Além disso, separar a ideia de Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul da rede de relações da CSS pode nos dar uma compreensão muito incompleta de interesses e ganhos mútuos, assim como os resultados integrativos e o impacto das iniciativas (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015).

Em resumo, esta seção tratou da diferença entre os principais termos relacionados a cooperação internacional cunhados a partir da experiência histórica afim de esclarecer a definição de CSS que será utilizada neste trabalho. A seguir, será apresentada a abordagem utilizada para analisar a cooperação brasileira com o continente africano no início do século XXI.

¹ LECHINI G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: mito o realidad? **Regímenes Internacionales**, n. 12, p. 55–81, 2009.
 AYLLÓN B. Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: poderes emergentes y cooperación sur-sur. **Relaciones Internacionales**, n. 40, p. 99–119, 2011.
 BOBIASH D. **South-South Aid: How Developing Countries Help Each Other**. New York: St. Martin’s Press, 1992.
 UNDP. **South-South Cooperation: An Introduction**. South-South Cooperation Special Unit: New York. Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/library/videos/southsouth_cooperationanintroduction.html>. Acesso em: 31 out. 2011.
 OHIORHENUA JFE; RATH A. The history and urgency of South-South cooperation in science and technology. **Cooperation South**, n. 1, p. 1–28, 2000.
 AYLLÓN B; OJEDA T; SURASKY J. **Cooperación Sur-Sur: regionalismos e integración en América Latina**. Madrid: Catarata, 2014

2.3 A GEOECONOMIA

O termo Geoeconomia refere-se ao uso da terminologia militar e geoestratégica, herdadas da tradição geopolítica, para analisar as questões econômicas nas relações internacionais. A origem do termo é atribuída frequentemente ao professor do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais de Washington, Edward N. Luttwak.

Na sua análise sobre o cenário internacional sobre o fim da Guerra Fria, Luttwak (1990) destaca a diminuição da importância do poder militar na decisão dos assuntos mundiais. Isso teria sido motivado, segundo o autor, pela crença, entre as elites dominantes das principais potências, de que a guerra não era uma solução prática para colocar fim aos conflitos entre elas, pois a luta seria interrompida pelo medo de uma guerra nuclear. Desta forma, os confrontos militares entre as principais potências seriam apenas dissuasivos de ameaças que, por sua vez, não seriam plausíveis.

Para o autor, a geopolítica determinada predominantemente pelos Estados nacionais e pelos conflitos militares estaria sendo substituída pela geoeconomia e a lógica do comércio. Se no passado a lógica do conflito determinava a preservação da aliança com outro Estado para combater o inimigo (independente da lógica do comércio ditar a concorrência), agora, à medida que a relevância das ameaças e alianças militares diminuía, as prioridades geoeconômicas e suas modalidades estariam se tornando dominantes na ação estatal.

No entanto, a propensão dos Estados de atuar geoeconomicamente poderia variar bastante segundo o autor. Enquanto em alguns Estados o ativismo geoeconômico é um ponto central do debate político e das controvérsias partidárias, outros Estados poderiam simplesmente se recusar a atuar geoeconomicamente, mantendo uma atitude estritamente *laissez-faire*.

Além disso, ao considerar o espaço econômico como um todo, os Estados ocupam apenas uma fração desse espaço (e que se reduz cada vez mais). No espaço econômico mundial os Estados coexistem com operadores econômicos privados, grandes e pequenos. Ou seja, atuar geoeconomicamente significa operar dentro de uma arena que não é de exclusividade dos Estados (LUTTWAK, 1990).

A coexistência entre Estados geoeconomicamente ativos e operadores econômicos privados pode tomar diferentes formas. Segundo Luttwak (1990) a coexistência pode ser: passiva, positiva, recíproca ou negativa. A coexistência é **passiva** quando tanto o Estados quanto os operadores econômicos coexistem sem interagir ou se comunicar. A interação é

positiva quando uma empresa com peso político precisa de apoio estatal na cena econômica mundial e buscam manipular as burocracias ou os políticos para seus próprios propósitos. Ou, ao contrário, quando os estados procuram guiar as grandes empresas para seus próprios fins geoeconômicos. A interação é **recíproca** quando os Estados não só utilizam de políticas geoeconômicas, mas também são usados, ou seja, quando as empresas não são apenas instrumentos de políticas geoeconômicas, mas também instrumentalizam tais políticas.

As interações **negativas** ocorrem quando Estados geoeconomicamente ativos se opõem aos Estados rivais e, conseqüentemente, às suas empresas privadas. Não é muito comum este tipo de interação, mas quando existe tem conseqüências importantes. Uma empresa privada do Estado rival pode encontrar-se competindo com empresas amplamente financiadas pelas autoridades estaduais para expulsá-las do mercado. Como esse tipo de financiamento público é escondido, uma empresa privada do Estado rival pode entrar no mercado desconhecendo totalmente essa desvantagem. Assim, da mesma forma como a atividade geopolítica de algumas potências no passado condicionou decisivamente a política de muitos, a economia internacional será influenciada pela geoeconomia (LUTTWAK,1990).

Para Wigell e Vihma (2016), Luttwak avança no entendimento sobre o poder econômico ainda pouco desenvolvido na literatura de estudos estratégicos. Os estudiosos neo-realistas, por entenderem a força militar como *ultima ratio* em política internacional, tendem a dar pouca atenção às formas não-militares de poder. Ao mesmo tempo, para Barachuy (2015), a Geoeconomia distingue-se da EPI pela dimensão geográfica e geoestratégica das relações de poder que caracterizam a competição Geopolítica, associada essencialmente à competição geoestratégica por primazia e poder internacional. Além disso, ao separar a geoeconomia da geopolítica, Luttwak (1990) prova que a geoeconomia tem seu próprio objeto e método de estudo, contribuindo para a gênese da geoeconomia como uma tendência científica independente (BABIC, 2009).

Mas a abordagem desenvolvida por Luttwak (1990) não está isenta de críticas metodológicas e imprecisões. Com o passar do tempo, nota-se que os conflitos militares e a geopolítica na verdade continuam existindo e impactando o cenário internacional. Desta forma, Sparke (2007) argumenta, em contraposição, a Luttwak (1990) que o surgimento da Geoeconomia não representa o fim da Geopolítica.

Ou seja, para Sparke (2007) a Geoeconomia e a Geopolítica não representam *períodos* geoestratégicos distintos, mas *discursos* geoestratégicos distintos que convivem no mesmo espaço-tempo e representam a complexidade política geográfica de re-mapeamentos

politicamente interessados. Assim, tanto a Geoeconomia como a Geopolítica existem como discursos geoestratégicos que podem ser complementares ou não.

Outro autor de destaque na evolução da abordagem geoeconômica foi o francês Pascal Lorot (2009), que auxiliou na definição do conceito e ampliou a perspectiva para os Estados emergentes da Ásia e da América Latina. Para o autor, embora as estratégias geoeconômicas sejam mais frequentes em países desenvolvidos, não desconsidera que tais ações podem ser realizadas por países industrializados não-membros do "clube ocidental". Para Lorot (2009), a Geoeconomia refere-se:

[...] a análise de estratégias de ordem econômica - notadamente comercial - decididas pelos Estados no âmbito de políticas que visam proteger sua economia nacional ou certas partes bem definidas da economia nacional que ajude suas "empresas nacionais" a dominar tecnologias-chave e/ou a conquistar certos segmentos do mercado global relacionados à produção ou comercialização de um produto ou gama de produtos sensíveis em que sua posse ou controle confere ao seu titular - Estado ou empresa "nacional" - um elemento de poder e influência internacional e contribui para o reforço do seu potencial econômico e social (LOROT, 2009, p. 14).

O conjunto de autores vistos nessa seção foram essenciais para o surgimento, consolidação e evolução da abordagem geoeconômica. Por isso, formam a base para a análise da CSS brasileira com o continente africano no início do século XXI.

3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Elucidados os conceitos e a abordagem deste trabalho, passamos agora para a análise da atuação do Brasil no exterior a fim de identificar, através da literatura nacional, a CSS dentro da estratégia geoeconômica brasileira no início do século XXI. Nesse sentido, o presente capítulo divide-se em três seções: A primeira trata da busca por desenvolvimento através da política exterior do país ao longo do tempo. A segunda aborda o processo de politização da política externa brasileira, em especial da política comercial, a partir dos anos 1990. E, por fim, a terceira seção versa sobre a estratégia da política comercial brasileira nos distintos fóruns de negociação no início do século XXI.

3.1 O DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA

Localizado no Hemisfério Ocidental, o Brasil está situado numa área de projeção de poder e influência econômica e cultural dos Estados Unidos, mas que historicamente têm pouco valor estratégico para a política externa estadunidense. No âmbito regional, o cenário é estável para o Brasil, tendo resolvido a seu favor praticamente todos os conflitos territoriais com seus vizinhos no final do século XIX e início do século XX (LIMA, 2005).

A peculiaridade deste contexto resulta em definições de ameaças externas e percepções de risco derivadas basicamente de vulnerabilidades econômicas e não de segurança. Nesse sentido, originou-se um forte componente desenvolvimentista à política externa brasileira (LIMA, 2005). Isso não significa, no entanto, que o que se entende por desenvolvimento (o conceito) e como alcançá-lo (a estratégia) não possam variar ao longo do tempo. Isso é constatado por Cervo (2003) ao considerar a atuação do Brasil no exterior em busca do desenvolvimento nacional através de quatro paradigmas:

- a) o Estado liberal-conservador;
- b) o Estado desenvolvimentista;
- c) o Estado normal; e
- d) o Estado logístico.

O *Estado liberal-conservador*, segundo o autor, foi implementado pelos países da América Latina a partir de suas independências (1810) e se estende até 1930. Dentre as causas externas deste modo de inserção está um sistema internacional de escala global (fato inédito até então) baseado em valores, princípios e interesses da sociedade europeia.

O modelo de relações internacionais definido pelos europeus para a periferia naquele período era a chamada política das portas abertas onde a única opção era abrir o mercado para os manufaturados europeus e voltar-se para atividades primárias. O instrumento desse ordenamento jurídico, político e econômico foram os tratados bilaterais (CERVO, 2003).

O liberalismo ditado pelos europeus encontrou correspondentes dentro do Brasil. Assim, os dirigentes brasileiros determinaram o modo de organizar a produção, de fazer comércio e de relacionar-se com o exterior. Isso explica para o autor a assinatura dos tratados desiguais e a política aduaneira (adotada posteriormente) que coloca o Brasil na condição periférica de modo permanente.

A tendência à subserviência na esfera econômica, no entanto, é contraposta pela busca de soberania na esfera geopolítica. A face conservadora do modelo de inserção internacional do Brasil é evidenciada pelo fracasso do projeto de industrialização proposto nos anos 1840, a busca pelo controle do subsistema platino de relações internacionais e a negociação firme das fronteiras do território nacional (CERVO, 2003).

A leitura do interesse nacional naquele período evocava um conceito de sociedade simples, composta, de um lado, pelos grandes proprietários das terras e donos do poder e, do outro lado, o resto da sociedade (escravos, ex-escravos, trabalhadores livres, imigrantes). O interesse nacional se confundia com os interesses do próprio grupo socioeconômico hegemônico e isso submeteu o Brasil, por mais de um século, ao esquema de relações econômicas internacionais baseado em exportações primárias e importações industriais, busca de prestígio externo e crédito para enfrentar possíveis problemas no balanço de pagamentos (CERVO, 2003).

A partir de 1930 começa a se delinear um novo modelo de inserção internacional definido como *Estado desenvolvimentista*. O rompimento com a diplomacia da agroexportação e a nova funcionalidade conferida ao Estado ocorreu tanto por impulsos externos quanto internos. Dentre os fatores externos o autor destaca a queda de importações e exportações brasileiras devida à crise econômica dos anos 1930 e a Segunda Guerra Mundial, posteriormente. Com a depressão, os países capitalistas avançados retornaram ao protecionismo e a soluções nacionalistas.

Dentre os impulsos internos o autor destaca as demandas da sociedade que havia se transformado e a crítica que toma forma através da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) no final dos anos 1940. A dependência e o atraso histórico perpetuado pelo livre comércio através da divisão internacional do trabalho submeteu o Centro e a Periferia a

funções complementares que reproduziriam simultaneamente as condições de desenvolvimento e de subdesenvolvimento.

O paradigma desenvolvimentista deixou para trás o conceito de sociedade simples, composta apenas por dois estratos, e trabalhou com a ideia de uma sociedade complexa, em transformação. Assim, o interesse nacional tornou-se múltiplo e coube à diplomacia equacionar a soma de interesses da sociedade (CERVO, 2003).

O novo modelo de inserção internacional consistia basicamente em:

a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos (CERVO, 2003, p. 12).

Durante décadas a ideologia desenvolvimentista esteve presente na opinião pública, na vida política e nos estudos socioeconômicos, mas ela não fez o entendimento político. Havia uma divisão em torno do modelo de desenvolvimento a implementar:

- a) o **desenvolvimento associado** às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com a matriz do sistema (os Estados Unidos); e
- b) o **desenvolvimento autônomo**, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico. Essas duas estratégias proveram um modelo misto de desenvolvimento, fechado e aberto em doses equilibradas (CERVO, 2003).

O autor divide os efeitos do paradigma em três fases sucessivas. A primeira fase corresponde ao período de 1950 e 1960 com a implantação de uma grande indústria de transformação e do empreendimento estrangeiro. A segunda fase, consolidada nos anos 70, está relacionada a implantação da indústria de base a partir dos empreendimentos pioneiros do Estado. A terceira fase, iniciada nos anos 1970, corresponde a inovação tecnológica em alguns setores de ponta, puxada tanto pelo setor público quanto privado, e continuada nas décadas a seguir.

Para Lima (2005) a industrialização brasileira é um dos casos mais bem-sucedidos, entre os países em desenvolvimento, do modelo de industrialização por substituição de importações. Além disso, destaca o papel da política externa como instrumento importante “não apenas demandando tratamento diferencial no âmbito do regime de comércio e da

constituição de um Sistema de Preferências Generalizado nos países desenvolvidos, bem como abrindo novos mercados e oportunidades de cooperação econômica nos países do Sul (LIMA, 2005, p. 5)”. Coube à política exterior trazer os insumos necessários para o complementar os esforços internos de desenvolvimento, ou seja, o capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, para possibilitar a transição da substituição de importações à substituição de exportações (CERVO, 2003).

O paradigma do Estado desenvolvimentista que converteu o Brasil na oitava potência econômica do mundo começa a se esvanecer nos anos 1990. Neste momento, a política externa brasileira ganha um perfil híbrido, com a coexistência de três paradigmas caracterizado pela agonia do *Estado desenvolvimentista*, a emergência do *Estado normal* e o ensaio do Estado logístico, denotando a instabilidade de pensamento e da estratégia externa (CERVO; BUENO, 2010).

As determinações externas constituem um fator de peso no surgimento do Estado normal. No cenário internacional, o fim da União Soviética e o colapso do socialismo real representou o triunfo do capitalismo e deu impulso à globalização e a ideologia neoliberal (CERVO; BUENO, 2010). No entanto, assim como o liberalismo, o neoliberalismo encontrou correspondentes domésticos.

O endividamento latino-americano dos anos 1980, cujo aumento está relacionado à elevação das taxas de juros internacionais, converteu os países da região em grandes esmoleiros internacionais e agravou o problema crônico da estabilidade econômica, perturbada pela inflação. O cenário doméstico e internacional fez reviver uma vertente do pensamento latino-americano suprimida até então pela prevalência do estruturalismo cepalino: os monetaristas (CERVO, 2003).

Enquanto os estruturalistas indicavam a necessidade de tratar o problema com medidas de longo prazo, os monetaristas estavam inclinados ao tratamento de choque, de corte neoliberal. Para estes, ao Estado cabia apenas a função de “prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado todo o mais, a promoção do próprio desenvolvimento, por suposto” (CERVO, 2003, p. 15).

A busca desenfreada por recursos externos e a miragem de uma globalização benigna deram espaço para o Consenso de Washington. Condição necessária para o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e os governos, sobretudo o norte-americano, conceder os empréstimos aos dirigentes latino-americanos. O Brasil aplicou as duas gerações de reformas sugeridas:

Em uma primeira fase, implementou políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado do bem-estar, privatizou empresas públicas, vendeu-as às companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa. Pôs em marcha, depois, reformas de segunda geração, buscando estrutura regulatória estável e transparência dos gastos públicos (CERVO; BUENO, 2010, p. 459).

No Estado normal, o interesse nacional múltiplo, característica do Estado desenvolvimentista, é diluído pelo ordenamento multilateral das relações internacionais, a chamada governança global. Assim, “a política exterior tornava-se conceito fora de moda, mero ornamento da ação do Estado, visto que não se lhe consignava mais a realização de interesses concretos (CERVO, 2003, p. 18)”.

Para Cervo e Bueno (2010) a nova estratégia de relações internacionais tornou a política de comércio exterior inócua. Isso ameaçou o regresso do país ao domínio das atividades primárias já que “as atividades empresariais em mãos de nacionais tendem a reduzir-se à montagem de produtos e a execução mecânica de serviços no seio de empresas, cujas matrizes localizadas no exterior criam a tecnologia (p. 460)”.

O Estado normal encaminhou o Brasil para a destruição do patrimônio e do poder nacional. A dependência estrutural da nação foi aprofundada à medida em que se submeteu às coerções do centro hegemônico do capitalismo e dissolveu o núcleo central da economia transferindo renda ao exterior (CERVO; BUENO, 2010).

Entretanto, a estratégia é corrigida à medida que começam a aparecer os fracassos das experiências neoliberais implementados na região e os dirigentes brasileiros notam que os países centrais não aplicavam os preceitos recomendados à periferia latino-americana. A racionalidade histórica e a sobrevivência do pensamento crítico demandavam, portanto, outro esquema de ação: o *Estado logístico* (CERVO, 2003).

O pensamento crítico, no entanto, não postulava o retorno puro e simples do paradigma desenvolvimentista. A ideologia subjacente ao Estado logístico associa o elemento externo, o liberalismo, ao interno, o desenvolvimentismo brasileiro, para promover uma inserção madura do Brasil no mundo unificado pelo triunfo do capitalismo (CERVO, 2003).

Para o autor, o Estado logístico se dissocia da teoria estruturalista e se aproxima da teoria realista das Relações Internacionais. Desta forma, dá por concluída a fase desenvolvimentista e propõe uma nova etapa “baseada na construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais os naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial” (CERVO, 2003, p. 22).

O Estado logístico passou a dividir com a sociedade, e até transferir a ela, as responsabilidades empreendedoras (característica do Estado no paradigma desenvolvimentista). Ao mesmo tempo, passou a apoiar a sociedade na defesa de seus interesses para que não fossem entregues simplesmente às leis do mercado. Isso demonstra que a função do Estado logístico vai além de prover a estabilidade econômica (característica do Estado no paradigma normal).

Imitando o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, o governo brasileiro recuperou as estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas voltadas a interesses nacionais diversificados como o:

[...] dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2003, p. 21).

O novo paradigma, desta forma, procura extrair maiores benefícios da interdependência, mas sem destruir o núcleo desenvolvimentista nacional. Na verdade, busca fortalecê-lo para alcançar os mesmos patamares das nações avançadas e, assim, abrir caminho para sua internacionalização. Nesse sentido, a leitura do interesse nacional feita pelos dirigentes brasileiros é de uma sociedade avançada onde é necessário e “conveniente a introdução de remédios de equilíbrio à interdependência global, por modo a transitar da dependência estrutural à interdependência real” (CERVO, 2003, p. 21).

Para os propósitos deste estudo o foco é a inserção internacional do Brasil durante o Estado logístico, pois corresponde ao paradigma que se consolida no início do século XXI. No entanto, considerou-se oportuno explorar os demais paradigmas não só para entender o modelo de inserção internacional implementado pelo Estado brasileiro ao longo do tempo e o próprio surgimento do Estado logístico, mas também para entender a relevância da abordagem geoeconômica para o caso brasileiro.

Apesar dos paradigmas de política exterior do Brasil apresentarem características bastante distintas, a política comercial externa é de fundamental importância em cada um deles pois é o instrumento utilizado para alcançar o que se entendia como desenvolvimento. Como vimos, isso é resultado do contexto geopolítico em que o Brasil está inserido. Como é reforçado por Lampreia (2010):

Sem conflitos regionais ou ameaças internacionais que nos obriguem a colocar a segurança nacional como prioridade, o Brasil tem como primeiro objetivo de política externa a promoção de seu desenvolvimento econômico. O comércio internacional é, obviamente, de importância central para atingir essa meta nacional (LAMPREIA, 2010, p. 305).

Dada a importância da política comercial na busca do desenvolvimento nacional, a seção seguinte explora com mais detalhes as mudanças ocorridas na sua formulação a partir dos anos 1990.

3.2 A DIPLOMACIA E O CONFLITO DISTRIBUTIVO INTERNO

A política externa brasileira é conhecida pela racionalidade estatal de longo prazo, ou seja, é uma política que apresenta pouca mudança com uma alteração de governo. O alto grau de continuidade da política externa está relacionado a diversos fatores. Um deles é a consolidação de um conjunto de princípios e valores que guiam o país através do tempo (CERVO, 2008). Outro é a existência de um forte componente institucional e burocrático que garante uma certa consistência nas orientações. Mas, além disso, a natureza das questões da agenda externa contribuiu de certa forma para a desvinculação da política externa da dinâmica política doméstica (LIMA, 2000).

Assim, durante boa parte do tempo, a formulação e implementação da política externa brasileira foi reservada a burocracia do Estado com a prerrogativa de defender o interesse nacional. No que diz respeito ao comércio internacional, por exemplo, a diplomacia representava de fato o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial, ou seja, contava com a delegação tácita daqueles setores para conduzir as negociações e desfrutava de autonomia razoável para definir a posição do país nas negociações multilaterais. Assim, o chefe de governo não tinha a necessidade de conciliar eventuais interesses contraditórios entre a arena doméstica e internacional, nem estava sob a pressão cruzada delas (LIMA, 2000).

Com a abertura econômica e a liberalização política do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 o processo tradicional de formação da política externa brasileira é desafiado. A principal consequência foi a modificação da natureza da política externa que passou a sofrer a influência da política doméstica (LIMA, 2000). Isso porque:

A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que

previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais. A economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradicional constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa. Por seu turno, a liberalização política também pode fomentar a politização da política externa, tendo em vista sua maior exposição ao escrutínio público (LIMA, 2000, p. 287).

A política comercial externa, um dos subcampos da política externa brasileira, é uma das áreas que se percebe com mais facilidade a fusão da interface interno-externo. Decisões no plano internacional passaram a afetar diretamente as políticas domésticas e o dia a dia do cidadão (OLIVEIRA, 2013). Destaca-se, nesse sentido, a própria ampliação do regime multilateral do comércio internacional para novas áreas que colocou a necessidade de repensar o posicionamento do Brasil e sua preparação para lidar com as novas agendas de comércio internacional, condizente com a importância da matéria e com o caráter complexo das negociações (LAFER, 2004).

Assim, a partir do momento que os resultados da ação externa deixaram de ser simétricos para os diversos segmentos sociais, a política externa brasileira além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Por isso, os interesses setoriais real ou potencialmente atingidos pela abertura econômica passaram a ser articulados e contemplados na agenda de política externa, particularmente na política comercial externa, redefinindo a própria autonomia relativa do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação e condução da política externa (LIMA, 2000). A formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) representa o momento catalisador para a abertura do diálogo do MRE com atores não estatais, principalmente pela preocupação com um acordo comercial injusto (OLIVEIRA, 2013).

Assim, sob o paradigma logístico, a política comercial externa passou a ser dosada pela capacidade de adaptação do empresariado local e trouxe novos contornos a diplomacia brasileira. Destaca-se:

- a) a busca por segmentos da sociedade organizada (empresários e trabalhadores, por exemplo) para conversar e entender o grau de abertura que o país poderia adotar assim como identificar qual a preferência desses segmentos diante da formação de

blocos econômicos e das negociações entre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e outros blocos;

- b) o lançamento do conceito de América do Sul como área primordial para fortalecimento das economias regionais; e
- c) a liderança brasileira através da diplomacia presidencial. A credibilidade alcançada pelo país com a consolidação da democracia, a estabilidade e a abertura econômicas, possibilitou ao Brasil utilizar com certo vigor da diplomacia presidencial, tanto nos foros multilaterais quanto nas relações bilaterais (CERVO; BUENO, 2010).

De acordo com Oliveira (2013), embora os acordos regionais não sejam a melhor opção em termos teóricos, eles são a melhor opção na avaliação prática, principalmente quando se refere a interface política. Isso porque o regionalismo:

[...] ampliou o jogo da negociação política do comércio, imprimindo a necessidade de formatação de estratégias com geometria variável. A nova regulação política do comércio internacional reflete a estruturação de tensões entre lógicas distintas de integração e redução de barreiras comerciais entre os países. Num mundo conectado e integrado globalmente por meio de cadeias produtivas globais, com expansão de fluxos comerciais e de investimentos, o regionalismo toma forma como fenômeno político e econômico de suporte à integração reticular da produção. Os países que têm se inserido com maior proeminência nos circuitos de produção global tendem a ter nos acordos regionais de comércio uma ferramenta de política comercial facilitadora dessa inserção, que tem efeitos cruzados sobre seus interesses nas negociações do regime multilateral de comércio (OLIVEIRA, 2013, p. 136).

Nesse sentido, os países optam pela formação de acordos regionais, numa lógica de política comercial estratégica, para ampliar seu perfil comercial através da melhoria nos termos de troca (KRUGMAN, 1991). Afinal um bloco comercial, geralmente, possui mais poder de monopólio no comércio internacional do que qualquer de seus membros separadamente. A “própria conformação de acordos entre países em desenvolvimento no quadro do regionalismo aberto, como no caso do Mercosul, visando à preparação econômica e o aumento do poder de barganha em negociações externas retifica esse fenômeno (OLIVEIRA, 2013, p. 133).

A seção seguinte, trata justamente da política de diversificação de parcerias em direção aos países em desenvolvimento dentro da estratégia brasileira nos distintos fóruns de negociação multilateral e regional de comércio.

3.3 A COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA

O dilema colocado à estratégia de inserção internacional do Brasil no que diz respeito ao comércio internacional a partir dos anos 1990 é claro: continuar sua postura de defensor incondicional do multilateralismo ou ceder ao apelo das ofertas de acordos de livre comércio com países desenvolvidos através do Mercosul (MACADAR, 1996).

Durante vários anos, a estratégia brasileira foi manter uma certa distância dos três principais blocos regionais existentes (NAFTA, UE e Ásia/Pacífico) enquanto fortalecia sua inserção regional na América do Sul. Isso porque uma negociação prematura com o NAFTA, por exemplo, “forçaria o Mercosul, e, portanto, o Brasil, a ter que fazer maiores concessões do que receberia em troca em termos de acesso aos mercados [...], dado o desnível de poder de barganha entre esses dois blocos (MACADAR, 1996, p. 236)”.

Como parte do desenho da estratégia brasileira, a diplomacia defendeu que todos os três principais fóruns de negociações envolvendo os países desenvolvidos (OMC, ALCA e UE) fossem feitos com base no princípio do pacote único (*single-undertaking*). Ou seja, na medida em que não se tinha clareza sobre quais fóruns andariam, era preciso garantir direitos e obrigações equilibrados intra-fórum que valesse a pena para o Brasil. Isso porque “fatiar o processo isoladamente em qualquer uma das negociações resultaria em ceder muito por nada (ou quase nada) (OLIVEIRA, 2004, p. 4)”.

A compartimentalização da agenda comercial entre os trilhos multilateral, regional e bilateral foi definida pelo Brasil “quando, ainda na fase inicial das ofertas de acesso a mercado na Alca (em fevereiro de 2003), os Estados Unidos foram irredutíveis em discutir subsídios agrícolas no âmbito regional (OLIVEIRA, 2004, p. 4)”. Assim, temas complexos relacionados a regras de comércio (como subsídios, anti-dumping, direito da propriedade intelectual, investimentos etc) passaram a ser tratados na OMC enquanto acesso a mercado, como as questões de cotas, e temas de menor peso avançariam no âmbito regional ou bilateral (OLIVEIRA, 2004).

A estrutura do comércio exterior do Brasil, ou seja, é caracterizada pela diversidade geográfica. Assim, o país possui relações comerciais com interesses significativos em várias regiões do mundo. Em decorrência dessa tradição como um "*global trader*", o Brasil sempre se mostrou favorável ao multilateralismo (MACADAR, 1996). Membro fundador do GATT, o Brasil têm sido um negociador usual do regime multilateral de comércio desde 1947. Ao final da Rodada Uruguai, quando foi criada a OMC, incorporou rapidamente ao seu

ordenamento jurídico os acordos resultantes. Participou ativamente das negociações para a Rodada do Milênio, em Seattle, e colaborou na conformação da Agenda do Desenvolvimento na Rodada Doha, passando a ter um *status* diferenciado enquanto negociador no campo da agricultura (OLIVEIRA, 2013).

Para o autor, o posicionamento ofensivo do setor agrícola brasileiro na busca por maior liberalização comercial é explicado pela participação expressiva do país no comércio internacional agrícola. A participação das exportações agrícolas brasileiras no total das exportações mundiais do setor destaca-se pelo crescimento de menos de 2,5% em 1990 para cerca de 5% a partir dos anos 2000. Isso coloca o Brasil como um dos maiores exportadores de bens agrícolas do mundo.

Embora o Mercosul tenha sido importante para a ampliação da produtividade e competitividade do setor agrícola brasileiro, através da ampliação do acesso a insumos mais baratos e a modernização da agricultura nacional, apenas as negociações multilaterais atendem completamente as necessidades e interesses do agronegócio brasileiro. Um dos principais problemas que afetam o comércio internacional agrícola são as distorções geradas pelos subsídios concedidos pelos países desenvolvidos aos seus produtores nacionais (OLIVEIRA, 2013).

O setor industrial brasileiro também tem preferência pela negociação multilateral do comércio. A complexidade da agenda multilateral, que envolve uma gama variada de temas e atores, tende a garantir os níveis de proteção do setor por mais tempo. Apesar disso, os acordos comerciais com países da América do Sul são vistos com bons olhos pelo setor já que a competitividade do Brasil é maior em comparação aos demais países da região (OLIVEIRA, 2013).

Assim, apesar de concordarem em certa medida sobre os fóruns de negociação, cada setor possui posicionamentos distintos. O setor agrícola busca maior liberalização comercial enquanto o setor industrial é mais protecionista. De acordo com Oliveira (2013, p. 154) os “interesses protecionistas continuam a dominar setores importantes da indústria, que possuem boa articulação política e buscam participar ativamente do processo de formulação da política comercial externa do país”.

A resposta encontrada pelos dirigentes brasileiros para o conflito distributivo interno na política comercial externa foi a *estratégia de negociação em três trilhos*. O primeiro trilho estruturou-se em torno das negociações no âmbito do regime multilateral de comércio na figura da OMC. O segundo trilho, em paralelo, constituiu-se no aprofundamento da integração

regional na América do Sul através do Mercosul. E, o terceiro trilho esteve relacionado a negociação de acordos regionais fora da região, saindo de um enfoque nas relações com países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2013).

Assim que terminou a Rodada Uruguai “os países em desenvolvimento perceberam os objetivos estratégicos subjacentes e a natureza grosseiramente desequilibrada do pacote de acordos que haviam sido convencidos a assinar (CHERU, 2011, p. 45)”. Para o autor, os EUA e a UE ao mesmo tempo que impunham ampla e rápida liberalização do comércio para os outros países estipularam as próprias metas e isenções, permitindo-lhes manter várias políticas protecionistas em suas próprias economias, em especial na agricultura. Assim, em resposta à inflexibilidade dos países desenvolvidos em democratizar os sistemas econômicos globais e institucionais dominados pelo Norte (isto é, o FMI, o Banco Mundial e a OMC) houve uma intensificação dos engajamentos estratégicos Sul-Sul, tanto dentro das conferências ministeriais da OMC subsequentes a Rodada Uruguai, como fora delas.

Os dois momentos que definiram esse ativismo foram a reunião ministerial da OMC de 1999 em Seattle e a quinta reunião ministerial da OMC de 2003 em Cancún, México (CHERU, 2011). Segundo Carvalho (2003), a preparação do posicionamento brasileiro para a Rodada de Seattle mostra que a politização do processo decisório brasileiro se associou à política de aproximação com países em desenvolvimento para impedir que a agenda de uma nova rodada não contemplasse promessas não cumpridas em área de interesse de países em desenvolvimento, como a agricultura.

Na Conferência Ministerial de Cancún, um grupo de países em desenvolvimento reunidos em torno do G-20, liderados pelo Brasil, Índia e África do Sul, recusaram-se a aceitar um projeto de texto ministerial apresentado pelos EUA e pela UE. Ao invés disso, apresentaram um documento próprio pedindo o fim dos subsídios à exportação agrícola dos países desenvolvidos por incentivar o *dumping* e estipularam um limite para os pagamentos diretos dentro de um prazo específico. Além disso, o grupo se recusou a estender o mandato da OMC a novas áreas, como o investimento (BERNAL; KAUKAB; MUSUNGU, 2004).

Por ocasião da XI UNCTAD em junho de 2004 na cidade de São Paulo os Ministros do G-20 expressaram sua crença de que a intensificação do comércio Sul-Sul deveria receber consideração prioritária por todos os membros do grupo, argumentando que fluxos aumentados de comércio entre os países em desenvolvimento constituiriam uma contribuição importante para melhorar sua integração ao comércio internacional como um todo (VISENTINI, 2009, p. 13).

Assim, paralelamente à formação do G-20 na OMC, foi articulado o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS ou G-3). Criado em 2003, a partir de uma iniciativa sul-africana, o IBAS tem como objetivo a coordenação e a cooperação entre os três países no campo trilateral e global. Além da convergência de interesses junto à OMC, buscam incrementar o comércio trilateral e desenvolvem ações em diversas áreas (VISENTINI, 2016).

O Brasil, no entanto, ao articular novos acordos de comércio buscou integrar e fortalecer o Mercosul. Oliveira (2013) destaca a importância política do Mercosul enquanto bloco comercial para ampliar o poder de barganha do Brasil em negociações comerciais com outros países ou blocos. O acordo preferencial de comércio entre o Mercosul-Índia firmado em março de 2005 foi o primeiro acordo do Mercosul com um país de fora da América do Sul. Em 2007 foi assinado o acordo entre o Mercosul-Israel e em 2008 foi assinado o acordo Mercosul-União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês). Em 2010, o Egito e o Mercosul assinaram um acordo comercial para a liberalização seletiva e parcial de produtos.

No que diz respeito ao continente africano, a entrada em vigor do Acordo de Preferências Comerciais Mercosul-SACU, em 1º de abril de 2016, abre novas perspectivas para o relacionamento econômico entre a América do Sul e o mercado consumidor estimado em 65 milhões que integram a SACU (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), principalmente no que se refere à venda de produtos industrializados.

Destaca-se, por fim, a participação do Brasil, Índia e África do Sul no BRICS, juntamente a China e a Rússia. Para Cervo (2012) o agrupamento busca representar os interesses dos países em desenvolvimento na promoção da inclusão social interna e na promoção da igualdade entre as nações na esfera internacional. Afirma ainda que “Não se trata de ideologia, retórica ou utopia, mas de mecanismos concretos que afastem a figura daqueles que chutaram a escada após alcançar o topo do bem-estar interno e internacional no sistema de economia de mercado (CERVO, 2012, p. 51)”.

Uma das ações concretas é a constituição do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD). O NBD é um banco de desenvolvimento multilateral, operado pelos estados membros do BRICS como uma alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para promover uma maior cooperação financeira e de desenvolvimento entre seus membros e os demais países em desenvolvimento.

A diversificação de parcerias econômicas e políticas assim como o papel de liderança regional marcaram a atuação internacional do Brasil na primeira década do século XXI. De modo que “a estratégia de negociação comercial foi implementada com vistas a ampliar o

acesso a mercados externos e projetar interesses econômicos de empresas brasileiras mundo afora [...] destacando a aproximação com países em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2013, p. 179)”.

Para Souza (2008) o rompimento da aliança automática com os EUA, o fortalecimento da América do Sul e o aprofundamento das relações diplomáticas e comerciais com os países em desenvolvimento cumpriram papel decisivo no aumento das exportações brasileiras. O que contribuiu, segundo Oliveira (2013), com a manutenção de um balanço comercial superavitário a partir de 2001.

4 O BRASIL E O CONTINENTE AFRICANO

Apesar do Brasil partilhar de uma história comum com a África o contato variou bastante ao longo do tempo. Para entender os movimentos de distanciamento e aproximação, a primeira seção do capítulo traz uma breve recapitulação histórica do relacionamento e destaca, em especial, as condições que contribuíram para o estreitamento das relações no início do século XXI. Já a segunda seção analisa o movimento de aproximação em si, ou seja, as ações governamentais brasileiras realizadas no período de 2003 a 2010 compreendidas dentro da ideia de CSS como incentivos ao comércio e aos investimentos brasileiros no continente africano. Por fim, a última seção avalia o resultado das políticas implementadas pelo governo brasileiro e a relação com as empresas nacionais sob a ótica da geoeconomia.

4.1 DISTANCIAMENTO E APROXIMAÇÃO

O estudo “Ponte Sobre o Atlântico” (2011), fruto de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Banco Mundial (BM), divide o relacionamento entre o Brasil e o continente africano em 5 períodos, cada um marcado por graus diferentes de distanciamento e aproximação.

O primeiro período, de 1500 a 1821, configura-se pela longa e íntima ligação entre os dois lados do Oceano Atlântico Sul. Tal relação foi resultado da dominação colonial e do intenso fluxo comercial decorrente do tráfico de escravos. A África foi responsável pelo fornecimento de escravos não apenas para a produção brasileira de cana de açúcar no século XVI, mas também para a exploração de minas durante o século XVII e o cultivo do café nos séculos XVIII e XIX (IPEA; BM, 2011).

De acordo com Visentini (2010) o continente africano, através da transposição populacional ocorrida pelo tráfico de escravos, contribuiu não só com a mão-de-obra, mas também com a formação da própria sociedade brasileira seja através dos aspectos raciais, culturais, artísticos e religiosos como em termos de conhecimento técnico. A familiaridade com o mundo tropical impulsionou a agricultura, a pecuária e o combate as enfermidades, já que muitos dos conhecimentos portugueses eram inadequados para o clima do Brasil.

O relacionamento entre o Brasil e o continente africano tornou-se mais forte, inclusive, do que os laços existentes com Portugal. Isso porque o Brasil controlava praticamente todo o comércio e a navegação do Império Atlântico Português (IPEA; BM, 2011). Em termos

globais, as relações entre os dois lados do Atlântico Sul representaram o centro dinâmico da economia mundial no século XVII (VISENTINI, 2010).

Nesse sentido, o autor destaca o forte movimento político ocorrido em Angola durante os primeiros anos da independência do Brasil para que Angola pertencesse ao Brasil. Dentre os motivos elencados estavam os “[...] vínculos econômicos decorrentes do tráfico de escravos e à composição majoritariamente brasileira da elite colonial angolana (VISENTINI, 2010, p. 216)”. No entanto, “[...] a pressão da diplomacia e da armada inglesa impediu que isto acontecesse, permanecendo Angola como uma colônia portuguesa (VISENTINI, 2010, p. 216)”.

Desta forma, a independência do Brasil, em 1822, marca o início do segundo período do relacionamento com a África caracterizado pela marginalização gradual das relações. O silêncio foi acentuado ainda mais a partir de 1850 com a Lei Eusébio de Queirós que proibiu o tráfico de escravos e a aceleração do processo de penetração europeia na África. Assim, o Brasil recém-independente concentrou suas relações internacionais com a América Latina, a Europa e a América do Norte (IPEA; BM, 2011).

O retorno da África à pauta da política externa brasileira ocorre no terceiro período, que vai do final dos anos 1950 até 1960, em decorrência do processo de descolonização africana. A presença de novos Estados africanos recém-independentes no sistema internacional exigia um posicionamento do Brasil (IPEA; BM, 2011). No entanto, o afastamento ocorrido durante mais de um século acabou gerando um desconhecimento profundo da realidade africana.

A estratégia adotada pelo Brasil foi de reconhecer os novos Estados somente depois de constatada sua emancipação de fato pelas antigas metrópoles. As relações do Brasil com Portugal, baseadas no sentimentalismo, afetaram o relacionamento do Brasil não só com as colônias portuguesas africanas, mas também com a maior parte do mundo africano que esperavam um apoio mais enfático vindo do Brasil. Isso acabou gerando desconfiança entre os países recém-independentes (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Assim, o Brasil assistiu o desenrolar do processo de descolonização africana como um espectador passivo, “continuando com sua política de distanciamento e de apoio discreto as potências coloniais” (PENNA FILHO; LESSA, 2007, p. 62). No ano de 1960, considerado pelas Nações Unidas como o Ano Africano, pois dezessete países africanos tornaram-se independentes, o Brasil adotou uma política meramente protocolar (VISENTINI, 2010).

Isso vai mudar no quarto período que vai de 1961 até meados da década de 1980, com exceção dos primeiros anos decorridos após o Golpe Militar de 1964. Neste momento, há uma aproximação ativa entre os dois lados do Atlântico Sul observada tanto no plano econômico, com o aumento do fluxo de bens e capital, quanto no plano político, com o Brasil sendo o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975 (IPEA; BM, 2011).

Tal mudança na política externa brasileira para a África está intimamente ligada a ideia de CSS. De acordo com Ramanzini, Mariano e Almeida (2015) a intensificação da Cooperação Sul-Sul no cenário internacional a partir dos anos 1960 mudou o eixo condutor da política externa brasileira, isto é, a disputa Leste-Oeste cedeu lugar ao conflito Norte-Sul.

Assim, a *Política Externa Independente* lançada em 1961 pelo governo de Jânio Quadros representa o primeiro esboço de CSS do Brasil e inaugura uma ousada política africana. Desta forma, ao mesmo tempo que o país se posicionava a favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais buscava “aumentar o poder de barganha frente aos EUA (aumentando nossa inserção internacional), aproveitar novos nichos de mercado para a crescente produção industrial brasileira, projetar o país na cena internacional e servir de elo de ligação do Ocidente com a África, no contexto de recuo do colonialismo” (VISENTINI, 2010, p. 218).

A CSS sofreu um revés considerável com o golpe de 1964 no Brasil, mas a ideia foi retomada rapidamente ainda durante o governo militar. O que se verifica com a política do *Pragmatismo Responsável* de Geisel (1974-1979) marcada pelo aprofundamento da política africana através de um forte discurso terceiro-mundista (VISENTINI, 2010). Nesse sentido, o Itamaraty decidiu que a principal tarefa da diplomacia brasileira no continente africano seria conquistar as ex-colônias portuguesas, mas sabia que não seria fácil (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

O ressentimento pela política de apoio brasileiro ao colonialismo português perduraria alguns anos. Dentro deste contexto, Angola e Moçambique foram considerados essenciais. Porém, a resistência em Moçambique contra a aproximação brasileira colocou Angola no centro das atenções da diplomacia brasileira. Além da riqueza de recursos naturais e potencialidades futuras que o Brasil via em Angola (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Com o processo de industrialização nacional em marcha no Brasil os países produtores de petróleo constituíam-se outro centro de atenção importante na África. De acordo com Penna Filho e Lessa (2007) a ideia era que os países produtores de petróleo poderiam suprir a necessidade brasileira pelo produto e, ao mesmo tempo, tinham capacidade de comprar

produtos brasileiros industrializados, resultando em um intercâmbio comercial complementar e vantajoso para ambos os lados. Desta forma, começam a se destacar na política africana brasileira países como Nigéria, Argélia, Gabão e Senegal.

Isso explica muito o porquê de o Brasil ser o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e a intensificação do fluxo comercial com o continente africano neste período. Com base na CSS a África entrou de vez para a agenda internacional do Brasil e se consolidou aos poucos como um dos principais pontos. O que é verificado, segundo o estudo do IPEA e BM (2001), no quinto período que se estende até o século XXI.

Apesar das restrições decorrentes da crise da dívida nos anos 1980 e da ênfase nas relações Norte-Sul, baseadas fortemente no Consenso de Washington, a década de 1990 foi significativa para o Brasil em relação a África. Com a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, o Brasil conseguiu conciliar finalmente a relação com Portugal e com os países de língua portuguesa do continente africano.

Como vimos, esse tinha sido um dos principais fatores que levou ao afastamento do Brasil com os países africanos de língua portuguesa e o mundo africano em geral, seja no período colonial, de descolonização ou de pós-independência. Ou seja, antes de adentrar o século XXI o Brasil conseguiu aparar arestas importantes no relacionamento com o continente africano herdadas desde o período colonial.

Unindo uma população de aproximadamente 240 milhões de pessoas de quatro continentes diferentes através da língua comum, a CPLP tem sido um dos mais importantes pilares da política do Brasil em relação à África (VISENTINI, 2010). A relevância da CPLP para o Brasil é, de certa forma, parecida com a ideia do Mercosul, vista no capítulo anterior, em que há uma combinação de elementos geopolíticos e geoeconômicos para aumentar o poder de barganha do país no sistema internacional. Nesse sentido, Miyamoto (2009) ao avaliar a presença do Brasil na CPLP destaca duas perspectivas:

[...] de um lado, no uso da mesma para projetar os interesses brasileiros no exterior, ou seja, uma instrumentalização feita pela política externa brasileira, visando maximizar o uso de todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros países junto às nações que fazem parte da comunidade; por outro lado, pode-se, igualmente inferir que, apesar do “pragmatismo” de sua política externa, o Brasil também pensa em termos de atuação conjunta da CPLP para atender interesses globais que não seriam possíveis de se obter individualmente (MIYAMOTO, 2009, p. 33).

Assim, embora seja comum relacionarmos a década de 1990 com o baixo perfil da política externa brasileira para a África, devido a seletividade de parceiros e o fechamento de

embaixadas, a atuação brasileira no período demonstra a consolidação de um núcleo na estratégia de inserção internacional no continente que se concentra nos países de língua portuguesa. De acordo com Visentini (2010, p. 225), a CPLP foi um “mecanismo muito utilizado pelo governo Lula para aprofundar as relações com o continente africano, impulsionado pelos seus laços culturais e históricos”. Aliado, é claro, às condições apresentadas no início do século XXI, tanto no cenário internacional quanto no âmbito doméstico, africano e brasileiro.

Depois de meio século de independência formal e de inúmeros conflitos, crise alimentar e doenças epidêmicas que devastaram a população, o alvorecer do século XXI desenhava um ar de esperança e possibilidades para o continente africano (SARAIVA, 2015). A transição positiva da África para um novo patamar de inserção internacional é observada pelo:

a) o avanço gradual dos processos de democratização dos regimes políticos e a contenção dos conflitos armados; b) o crescimento econômico associado a performances macroeconômicas satisfatórias e alicerçadas na responsabilidade fiscal e na preocupação social; e c) a elevação da auto-confiança das elites por meio de novas formas de renascimentos culturais e políticos (SARAIVA, 2008, p. 76).

Ainda que a transição democrática não seja perene em todos os países africanos, não se pode negar que o clima de distensão e diálogo não tenha proporcionado maior espaço de participação política e cívica (FURTADO, 1998). É um processo tardio, mas relevante para a consolidação de instituições menos autocráticas e para a elevação da confiança internacional (SARAIVA, 2008). No entanto, não podemos esquecer que o estabelecimento da democracia no continente africano foi uma condição imposta pelas grandes potências em troca de ajuda para o desenvolvimento (ACOSTA, 2011).

Conflitos, das mais diversas naturezas, assolaram o continente africano ao longo do tempo. Estima-se que somente entre 1990 e 2005 o custo dos conflitos armados sobre o desenvolvimento foi de aproximadamente 300 bilhões de dólares. O montante é equivalente a ajuda internacional no período (IANSÁ, Oxfam, e Saferworld, 2007). Assim, apesar do caso dramático de Darfur, a queda dos conflitos armados internos no início do século XXI tem contribuído com a melhora na alocação de recursos, principalmente para reduzir a pobreza e a miséria (SARAIVA, 2008).

Além disso, destaca-se o desempenho macroeconômico da região. Desde 2003 a África como um todo, incluindo a África subsaariana (considerada a região mais pobre do mundo), registrou um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) entre 5% e 6% ao ano. O

crescimento anual do PIB africano é maior que o registrado pela Europa e as Américas depois da crise de 2008. As inflações médias estão contidas na faixa de 6%. As exportações avançam na proporção de 43% a 45% do PIB. A média dos investimentos internos da África negra equivalem a 19,4% do PIB. Tais fatos sinalizam a sustentabilidade econômica do continente africano e animam a confiança dos mercados (SARAIVA, 2015).

No entanto, de acordo com Mathews (2008), um dos mais importantes elementos para o otimismo sobre o futuro do continente africano foi a substituição da Organização da Unidade Africana (OUA) pela União Africana (UA) em Durban, África do Sul, em julho de 2002, e a adoção da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) em Abuja, Nigéria, em outubro de 2001. Para o autor, essas iniciativas representam uma evolução significativa na cooperação e na integração intra-africana em busca do desenvolvimento econômico, político e social.

Apesar da discussão sobre a integração entre Estados tomar como norte a integração europeia, o continente africano iniciou tão precocemente quanto a Europa seu processo de integração. E, uma das chaves para entender a busca de unidade e coordenação política dos Estados africanos é o Pan-Africanismo.

Tal movimento surgiu com a diáspora africana, principalmente das populações de ascendência africana do sul dos Estados Unidos e das Antilhas Britânicas. Isso porque no século XX os africanos ainda eram tratados como “cidadãos de segunda classe”. Tal depreciação da “raça negra” era causada pelo tráfico de escravos e a colonização europeia. Assim, “O pan-africanismo começou como um protesto intelectual contra o mau tratamento que recebiam no continente americano os negros, cujos ancestrais vinham da África” (OKON, 2014, p. 64). Originado como um movimento de consciência negra, o pan-africanismo logo passa a ser associado à defesa da libertação dos países africanos do domínio colonial.

No entanto, apesar da unidade gerada pelo pan-africanismo isso não neutralizou totalmente a heterogeneidade dos sistemas africanos e a herança do pensamento colonial entre os países africanos recém-independentes. Assim, a história da OUA é marcada pela permanente rivalidade interafricana entre dois “campos” opostos. De um lado, o Grupo de Brazzaville, que seguia uma linha moderada, vinculada ao neocolonialismo. De outro lado, o Grupo de Casablanca que propunha uma diplomacia neutralista e uma ruptura mais profunda com as metrópoles (VISENTINI, 2010).

Por isso, a substituição da OUA pela UA em 2002 representa uma nova fase do pan-africanismo onde os países deixam de lado as diferenças existentes em prol de um objetivo

comum: o desenvolvimento. Atualmente (2019), a UA cobre todo o continente africano. Ou seja, todos os 55 países africanos são membros: África do Sul, Argélia, Angola, Benim, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Comoros, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Ilhas Maurícias, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, Ruanda, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Somália, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue².

Encarregada de garantir o respeito pelos princípios democráticos, os direitos humanos, o estado de direito e a boa governança no continente africano, a UA, ao contrário de sua antecessora (a OUA), tem o direito e o poder de intervir nos assuntos internos de seus estados membros em circunstâncias graves, tais como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (MATHEWS, 2008).

Além disso, a UA também supervisiona o NEPAD. Resultado do amadurecimento de várias tentativas anteriores de reconstrução do continente, o NEPAD foi adotado com a finalidade de promover uma nova dinâmica no desenvolvimento da África, reduzindo o fosso existente entre o continente africano e os países desenvolvidos. Configura-se como um plano de ação multisetorial, que oferece uma barganha com o Ocidente: “a promoção da prática política e econômica em troca de ajuda internacional e investimentos” (VISENTINI, 2010, p. 192).

Nesse sentido, a UA reconhece as Comunidades Econômicas Regionais (CERs) do continente africano como parceiras do desenvolvimento e da integração econômica. A maioria delas apesar de nunca terem ultrapassado a dimensão de arranjos políticos conjunturais, podem adquirir relevância no processo de integração econômica dado o ciclo de crescimento africano e a presença de novos parceiros no continente africano (VISENTINI, 2010).

Assim, o continente africano passou a se destacar no cenário internacional do início do século. Atores internacionais de toda ordem, principalmente da esfera econômica e estratégica, surgem querendo dividir com os africanos os balanços e projeções sobre a última fronteira territorial da internacionalização econômica do capitalismo. Afinal, a África representa um quarto da superfície do planeta (22,5% das terras do globo), possui 10% da população do mundial (e que deve dobrar até 2050) e guarda em seu subsolo 66% do

² A relação dos Estados membros da UA pode ser consultada em: <<https://au.int/en/memberstates>>.

diamante do mundo, 58% do ouro, 45% do cobalto, 17% do manganês, 15% da bauxita, 15% do zinco e de 10 a 15% do petróleo. Porém, participa de apenas 2% do comércio mundial e 1% da produção industrial global (SARAIVA, 2008).

Desta forma, a África encontra-se no centro de uma acirrada concorrência de interesses e de interessados provenientes de todas as partes do mundo. Um fato que chama atenção é o papel desempenhado pelos Estados nacionais. Conforme destaca Saraiva (2008, p. 89):

Se os investimentos externos diretos crescem de forma consistente, oriundos tanto das grandes empresas financeiras e produtivas, é também verdade que esses investimentos estão dirigidos por certa lógica de ocupação territorial e estratégica da África por grandes potências, instituições multilaterais e influentes grupos econômicos globais ancorados em bases estatais.

Destaca-se, nesse sentido, a China que foi o maior parceiro comercial da África pelo nono ano consecutivo, segundo a Agência Lusa (2018), e superou os Estados Unidos como maior investidor na África em 2017, segundo *Época Negócios* (GRISOTTO, 2018). Com a efetivação do plano “*going global*” nos anos 2000 o governo chinês passou a apoiar a internacionalização de empresas públicas e privadas mundo afora em busca de mais controle sobre as cadeias de valor e mais acesso a tecnologias, mercados e recursos. O principal mecanismo utilizado foi a concessão de crédito, com juros abaixo do praticado no mercado, por bancos estatais como o *Export-Import Bank of China* (PEI; ZHENG, 2015). No entanto, ainda é difícil mensurar com precisão quanto exatamente estão investindo, onde e em que condições.

O Brasil também foi um país que buscou promover o comércio e a internacionalização de suas empresas nacionais no continente africano no início do século XXI. Entender como se deu esse processo é o principal objetivo deste trabalho. Nesse sentido, a próxima seção busca mapear tais iniciativas, promovidas pelo governo brasileiro, a fim de identificar os interesses e a estratégia geoeconômica envolvida.

4.2 A ESTRATÉGIA GEOECONÔMICA PARA A ÁFRICA

O volume da corrente de comércio entre o Brasil e o continente africano passou de US\$ 6,1 bilhões em 2003 e atingiu mais de US\$ 25,9 bilhões no momento de maior pico, em

2008. Isso significa que o volume de comércio foi triplicado, ou seja, houve um crescimento de 322% no período. Os dados podem ser verificados no quadro 3 abaixo:

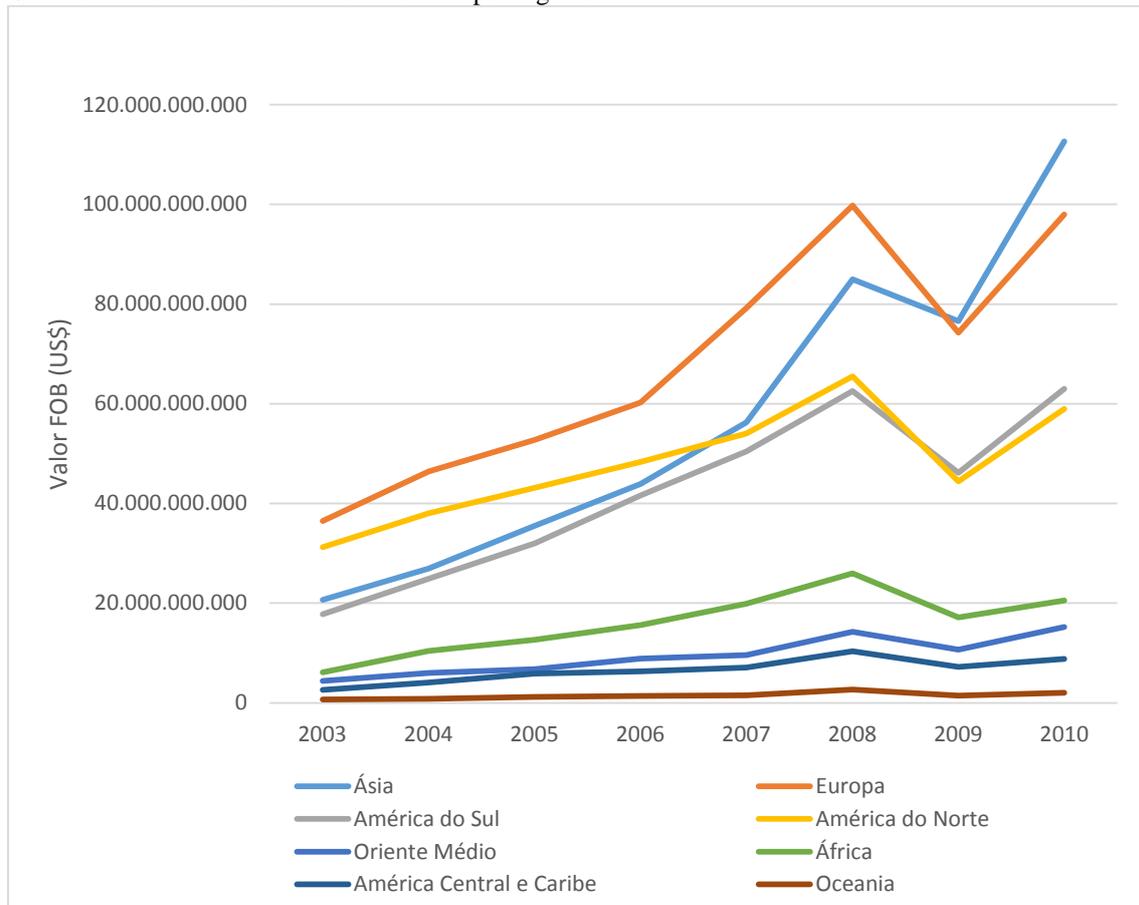
Quadro 1 – Evolução do comércio exterior entre o Brasil e o continente africano

ANO	Exportações Brasileiras para a África	Importações Brasileiras da África	Corrente de comércio (Exportação + Importação)
2003	2.854.720.052	3.303.005.872	6.157.725.924
2004	4.235.248.397	6.180.449.182	10.415.697.579
2005	5.978.747.744	6.656.737.166	12.635.484.910
2006	7.448.619.453	8.170.836.874	15.619.456.327
2007	8.569.013.645	11.327.056.647	19.896.070.292
2008	10.148.698.493	15.818.153.966	25.966.852.459
2009	8.677.769.349	8.482.180.062	17.159.949.411
2010	9.254.769.973	11.302.622.571	20.557.392.544

Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

Embora o crescimento do comércio entre o Brasil e o continente africano seja inegável é interessante analisar isso em comparação com as demais regiões. O Gráfico 1 abaixo demonstra que o aumento do volume de comércio foi generalizado, ou seja, o comércio do Brasil com todas as regiões do mundo aumentou e todos apresentaram certo grau de queda em 2009, obviamente em decorrência da crise de 2008.

Gráfico 1 - Volume do comércio brasileiro por regiões do mundo



Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

No entanto, ao analisar a taxa de crescimento do comércio do Brasil com cada região do mundo no momento de maior pico, a África destaca-se por apresentar a segunda maior taxa de crescimento ficando atrás apenas da Ásia. Enquanto isso, a Europa e a América do Norte ocuparam as últimas posições. Isso pode ser verificado no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 - Taxa de crescimento do volume de comércio por região do mundo no momento de maior pico (2003-2010)

Ásia	445%
África	322%
Oceania	301%
América Central e Caribe	300%
América do Sul	255%
Orientes Médio	243%
Europa	174%
América do Norte	110%

Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

Assim, embora exista uma tendência de encarar as dinâmicas de mercado como sendo pautadas apenas pela lógica da competição, é importante ressaltar que desde o início a CSS é considerada não só uma empreitada política, mas também econômica. Assim, a busca de desenvolvimento entre os países do Sul Global no início do século XXI compreendeu esforços conjuntos no âmbito do comércio e dos investimentos. No caso brasileiro, o incremento das relações econômicas com o continente africano foi pautado pela política industrial e de comércio exterior do país.

Quando se fala em política industrial estamos nos referindo as ações e instrumentos utilizados pelos países para fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico. Embora não exista uma interpretação consensual na literatura econômica sobre as políticas industriais, criticadas por alguns e defendidas por outros, o fato é que elas foram utilizadas por várias nações, em diferentes momentos de sua história (CHANG, 2004).

No Brasil, os primeiros indícios da atuação do Estado na proteção da produção nacional e estímulo à industrialização ocorreu na década de 1930. Assim, o governo de Getúlio Vargas passou a comprar o excedente de café para depois destruí-lo a fim de manter as cotações internacionais do produto. Ao mesmo tempo, realizou a transferência de recursos para o setor industrial através do investimento em infraestrutura, identificado como um grande gargalo para o crescimento econômico (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

A história econômica brasileira é repleta de políticas industriais para estimular a mudança da estrutura produtiva do país. No entanto, a partir dos anos 1980, com às altas taxas de inflação e a elevada dívida externa, a concepção sobre política industrial no Brasil era de que a melhor forma de fomentar a indústria seria garantindo a estabilidade econômica. O resultado, porém, foi a desaceleração do setor industrial. Logo, o setor que apresentava uma média anual de crescimento de 7,5% na década de 1970, passou para 1,7% entre 1986 e 2002 (CORONEL; AZEVEDO; CAMPOS, 2014).

Na tentativa de reverter esse quadro o Governo Federal lançou a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). As diretrizes da PITCE foram divulgadas em 23 de novembro de 2003, mas houve um evento oficial de lançamento em 31 de março de 2004, na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Em uma das maiores reuniões de autoridades do Executivo, o evento reuniu o Presidente da República, vários ministros de Estado, presidentes e diretores de instituições públicas diversas, como BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Ipea, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e

Investimentos (Apex-Brasil), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) entre outros (SALERNO; DAHER, 2006).

Tal política tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva e da capacidade de inovação das empresas brasileiras, bem como a expansão das exportações. Tudo para diminuir as restrições externas do país, no curto prazo, e aumentar a competitividade no cenário internacional, no médio e longo prazo (BRASIL, 2003).

A PITCE é composta por linhas de ação horizontais e verticais. As primeiras enfatizam a ação governamental para melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem especificar um setor ou empresa em especial. Já as ações verticais direcionam os incentivos governamentais para indústrias específicas. Tais medidas, mais discricionárias, se justificariam pela existência de indústrias com potencial de melhorar o desempenho do país no médio e longo prazo.

Dentre as linhas de ação horizontais definidas pela PITCE estão a: 1) inovação e o desenvolvimento tecnológico; 2) inserção externa; 3) modernização industrial; e 4) melhoria do ambiente institucional. Já as linhas de ação verticais compreendem: 1) as opções estratégicas: software, semicondutores, bens de capital e fármacos e medicamentos; e 2) as atividades portadoras de futuro: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis. O quadro 3 abaixo ilustra a estrutura da PITCE:

Quadro 3 - Estrutura da PITCE

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (2003 - 2008)	
Linhas de ação horizontais	Inovação e desenvolvimento tecnológico
	Inserção externa
	Modernização industrial
	Melhoria do ambiente institucional
Linhas de ação verticais	Opções Estratégicas - Semicondutores - Software - Bens de capital - Fármacos e medicamentos
	Atividades portadoras de futuro - Biotecnologia - Nanotecnologia - Energias renováveis

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2003), Salerno e Daher (2006), Brasil (2010).

A ênfase na inserção externa não se explica apenas pela restrição externa enfrentada pelo país, mas também como um estímulo a competitividade. A ideia era de que a economia como um todo, e a indústria em particular, incorporasse critérios competitivos de modo que estivesse preparada para a disputa de mercado, seja no Brasil ou no exterior (SALERNO; DAHER, 2006, p. 25-27).

Assim, as ações no âmbito da inserção externa incluíam:

- a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; b) promoção comercial e prospecção de mercados; c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior (BRASIL, 2003, p. 13).

Segundo o balanço da PITCE feito por Salerno; Daher (2006), o Programa Brasil Exportador era o grande “guarda-chuva” das ações de inserção externa do país. Elaborado pelo MDIC e a Apex-Brasil, seus desdobramentos incluíam a participação de diversas

instituições governamentais na execução de medidas para fortalecer a competitividade institucional, financeira, operacional, produtiva exportadora, comercial e de negociações.

O maior número de programas e projetos estava enquadrado na modalidade competitividade comercial e a grande maioria contava com o apoio da Apex-Brasil. Dentre as ações destaca-se:

- a) as missões antes de viagens presidenciais para levantar oportunidades de negócio em mercados-alvo não tradicionais;
- b) o estabelecimento de centros de distribuição para produtos brasileiros no exterior afim de reduzir prazos entre o pedido e a entrega;
- c) a promoção comercial e prospecção de mercados através do apoio a participação de empresas de micro, pequeno e médio porte em eventos internacionais (PIANTO; CHANG, 2006).

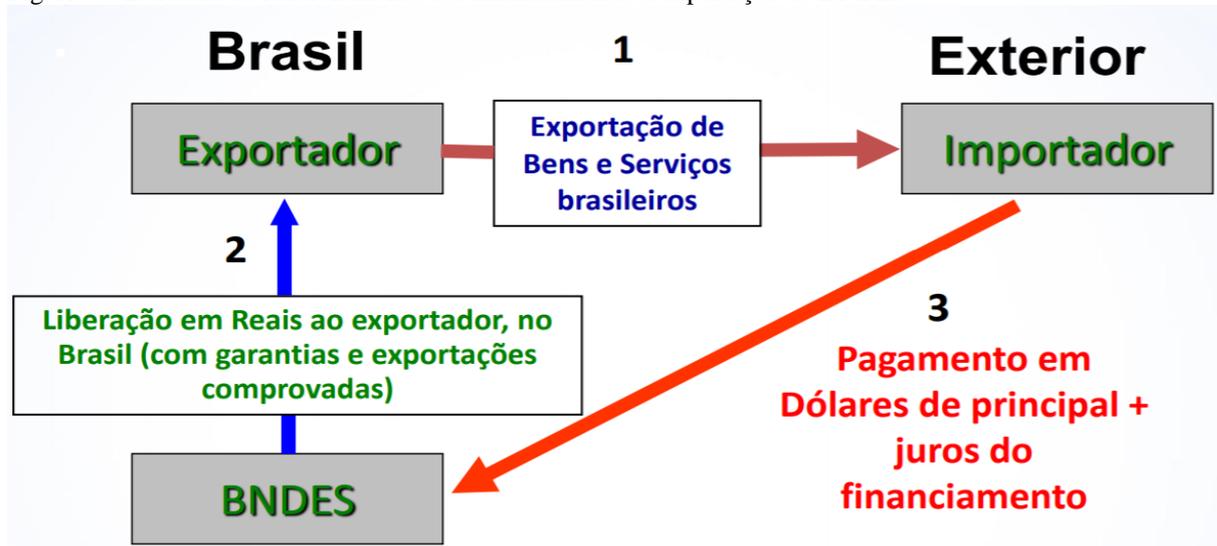
É importante destacar que embora tenha sido batizada como agência, a Apex-Brasil não tem nenhuma relação com as agências reguladoras, pessoas jurídicas de direito público interno, classificadas como autarquias, que regulam atividades privadas na execução de serviços de caráter público. A Apex-Brasil é uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos instituída sob a forma de Serviço Social Autônomo pelo Decreto 4.584, de 5 de fevereiro de 2003. A Apex-Brasil, deste modo, não pertence à Administração Pública direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) ou indireta (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas) e não presta serviço público, mas realiza atividade privada de interesse público.

O segundo maior número de iniciativas do Programa Brasil Exportador estava na modalidade de políticas para melhorar a competitividade financeira. Destaca-se aqui as ações de fortalecimento do sistema de seguro de crédito à exportação para assegurar o exportador contra o risco de não pagamento dos compradores no exterior e a utilização como garantia de financiamento para exportação. Isso contribuiu para a ampliação dos financiamentos fornecidos pelo BNDES para estimular a exportação (PIANTO; CHANG, 2006).

A figura 3 abaixo ilustra, de modo geral, a estrutura de funcionamento dos desembolsos realizados pelo BNDES. A liberação do financiamento do BNDES é realizada em reais para a empresa brasileira exportadora no valor dos bens ou serviços devidos pelo importador estrangeiro mediante comprovação da venda. Quem vai pagar a dívida com o BNDES é o importador, em dólares. Assim, não há remessa de divisas ao exterior, pelo contrário, os mecanismos de financiamento à exportação geram divisas para o país, visto que

não há inadimplência porque todas as operações contam com garantias sólidas para assegurar o seu pagamento.

Figura 3 – Estrutura de funcionamento dos financiamentos à exportação do BNDES



Fonte: BNDES (2015).

Além do financiamento à exportação, o balanço da PITCE de 2006 destaca a criação de uma linha de financiamento à expansão internacional de empresas brasileiras por parte do BNDES. Ou seja, financiamento para criação de multinacionais brasileiras. Isso porque “Um país que almeja uma posição mais destacada no cenário das nações não pode prescindir possuir as ‘suas’ multinacionais, dadas as evidentes vantagens comerciais, tecnológicas e políticas” (SALERNO; DAHER, 2006, p. 26).

Fora as ações para aumentar a competitividade comercial e financeira, o Programa Brasil Exportador definiu ações para aumentar a competitividade brasileira no âmbito institucional e operacional. No que diz respeito às ações voltadas para a parte institucional destaca-se:

- a) a desburocratização e desregulamentação das exportações através de leis, normas e procedimentos;
- b) a integração das perspectivas dos exportadores e dos diversos órgãos do governo para a formulação de soluções; e
- c) a consolidação da imagem do Brasil no exterior.

Quanto as ações relacionadas a competitividade no âmbito operacional o foco esteve na questão tributária e aduaneira (através da modernização do Siscomex) e no treinamento e

capacitação técnica voltadas para a difusão da cultura exportadora (PIANTO; CHANG, 2006).

A Apex-Brasil foi a organização que mais atuou na modalidade de competitividade produtiva exportadora, geralmente em colaboração com outros órgãos como o MDIC, o Sebrae e o MCT. As ações nessa área buscavam facilitar a entrada de produtos brasileiros no mercado exterior adequando a qualidade dos bens e serviços produzidos no país a qualidade exigida no nível internacional (PIANTO; CHANG, 2006).

Já o MRE foi o órgão que mais atuou no aumento da competitividade brasileira nas negociações. De acordo com as próprias diretrizes da PITCE (2003) o governo federal se comprometeu a respeitar os contratos e acordos firmados no plano internacional, em particular nos foros multilaterais (OMC) e regionais (Mercosul), mas buscaria aprimorar eventuais regras, aproveitando oportunidades abertas nas negociações. Assim, o MRE atuou na condução das relações e negociações do Brasil nos diversos organismos internacionais e estados estrangeiros para melhorar a competitividade do país. Além disso, a Secex e do MCT atuaram através do monitoramento das barreiras técnicas à exportação ajudando as empresas na superação dessas barreiras e no processo de defesa comercial quando necessário (PIANTO; CHANG, 2006).

Ao considerar, as ações do programa como um todo, percebe-se que a inserção externa não buscava apenas a expansão das exportações, mas também a manutenção da competitividade da produção brasileira frente às importações, a internacionalização de empresas e tecnologias brasileiras e o fortalecimento da imagem do Brasil no exterior como produtor de tecnologia. Envolvendo uma questão que permeia toda a PITCE, qual seja: a coordenação entre os diversos órgãos governamentais e o setor privado, responsável pelos investimentos produtivos e pela produção industrial.

Assim, o Brasil forneceu todo o apoio institucional necessário para aumentar os fluxos de investimentos e de comércio com o continente africano. Destaca-se, em especial, as mudanças adotadas na estrutura administrativa do MRE com a reativação de um Departamento voltado exclusivamente para o continente africano (através do desmembramento do Departamento da África e do Oriente Médio) e a abertura de postos diplomáticos. Das 37 embaixadas e 2 consulados gerais existentes hoje (2019) no continente africano, a metade praticamente foi aberta, e em alguns casos reabertas, entre 2003 e 2010³.

³ Para consultar a relação de postos diplomáticos brasileiros acesse: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/relacoes-bilaterais>

Apesar de muitos destes postos não apresentarem uma estrutura adequada, atuando com poucos funcionários, representam uma base de apoio operacional importante para os negócios e os funcionários do governo brasileiro que vão para o continente africano prestar assistência técnica. Do ponto de vista estratégico, a abertura da Embaixada do Brasil em Adis Abeba em 2005, sede da UA, é simbólica pois reflete o interesse brasileiro em acompanhar as atividades da organização. Assim, desde então, o Brasil tem sido convidado para a participar dos principais eventos da UA, na condição de observador (BRASIL, 2018).

Além de todo o aparato institucional provido pelo governo federal, outro fator que merece ser destacado é a diplomacia presidencial. O presidente da República realizou 33 viagens ao continente africano de 2003 a 2010, onde esteve em 23 países – em muitos casos, tratou-se da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro (BRASIL, 2011). O papel estatal e, em especial, a atuação presidencial contribuíram para a promoção da marca Brasil, ou seja, de um parceiro confiável e próspero para os países africanos, e da promoção da imagem da África como um destino possível para os empresários brasileiros (VILAS-BÔAS, 2014).

A maioria das visitas foram acompanhadas de rodadas de negócio e encontros empresariais. Vilas-Bôas (2014) destaca em especial o caso de Angola onde todas as vezes em que o presidente brasileiro esteve no país para visitas de Estado ocorreram encontros empresariais: “um, em 2003, antes do grande aumento do número de empresas brasileiras atuando no país, e outro, em 2007, quando a expansão já estava avançada (p. 57)”. A importância de Angola para o Brasil, como vimos na seção anterior, é de longa data. A realização do primeiro encontro empresarial um pouco mais de ano após o fim da guerra civil angolana representa o desejo brasileiro de aprofundar tais relações (VILAS-BÔAS, 2014).

Apesar dos resultados obtidos com o Programa Brasil Exportador, a meta das exportações (no valor de US\$ 100 bilhões) foi ultrapassada ainda em 2006, a PITCE sofreu diversas críticas pela falta de clareza e objetivos relativos aos setores industriais intensivos em mão de obra, importantes empregadores no Brasil. Assim, em maio de 2008, o governo decidiu lançar uma segunda política industrial (ALMEIDA, 2011)

O objetivo central da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) era dar sustentabilidade ao ciclo de expansão da economia brasileira em meio ao cenário internacional de retração gerado pela crise de 2008 (ABDI, 2008a). Assim, a PDP além de promover setores mais intensivos em tecnologia, buscou consolidar a liderança do país em setores nos quais já gozava de vantagens comparativas, sendo elogiada justamente por incluir vários setores (FIESP, 2008).

Quando pensamos em termos de linhas de ação horizontal e vertical nota-se que a PDP ganhou um contorno muito mais vertical e ampliado. Ou seja, “substituiu a definição de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo, por uma perspectiva inclusiva que dialoga, de forma focalizada, com a diversidade da estrutura produtiva doméstica (ABDI, 2008a, p. 15)”. O resultado disso são os *Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos* composto por: 1. Programas para Consolidar e Expandir a Liderança que contemplam a indústria aeronáutica, petróleo e gás, bioetanol, mineração, siderurgia, papel e celulose; 2. Programas para Fortalecer a Competitividade que contemplam o complexo automotivo, bens de capital, têxtil e confecção, madeira e móveis, higiene, perfumaria e cosméticos, construção civil, complexo de serviços, indústria marítima, couro e calçados, sistema agroindustrial, brinquedos, plásticos, eletrônica de consumo, biodiesel e trigo; 3. Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas que contemplam o complexo da saúde, tecnologia da informação e comunicação, energia nuclear, indústria da defesa, nanotecnologia e biotecnologia;

Além dos Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos a PDP conta ainda com os *Destaques estratégicos* na linha de ação vertical. Estes consistem em temas de política pública escolhidos deliberadamente como objeto de programas específicos por sua importância para a construção de bases sólidas para o desenvolvimento produtivo do país no longo prazo e contemplam: a ampliação das exportações, o fortalecimento das micro e pequenas empresas (MPEs), a integração produtiva com América Latina e Caribe, a integração produtiva com a África, a regionalização e a produção limpa e desenvolvimento sustentável. Já a linha de ação horizontal fica a cargo das *Ações sistêmicas* que focam em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva (ABDI, 2008a).

Quadro 4 – Estrutura da PDP

Política de Desenvolvimento Produtivo (2008 - 2010)				
Linha de ação horizontal	Ações Sistêmicas	Promover a ampliação do investimento		
		Promover a inovação		
		Melhorar o ambiente institucional		
Linhas de ação verticais	Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos	Programas para Consolidar e Expandir a Liderança Indústria aeronáutica Petróleo e gás Bioetanol Mineração Siderurgia Papel e celulose		
		Programas para Fortalecer a Competitividade Complexo automotivo Bens de capital Têxtil e confecção Madeira e móveis Higiene, perfumaria e cosméticos Construção civil Complexo de serviços Indústria marítima Couro e calçados Sistema agroindustrial Brinquedos Plásticos Eletrônica de consumo Biodiesel Trigo		
		Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas Complexo da saúde Tecnologia da informação e comunicação Energia nuclear Indústria da defesa Nanotecnologia Biotecnologia		
		Destaques Estratégicos	Ampliação das exportações	
			Fortalecimento das Micro e Pequenas Empresas	
			Integração produtiva com América Latina e Caribe	
			Regionalização	
			Produção limpa e desenvolvimento sustentável	
				Integração produtiva com a África

Fonte: Elaboração própria a partir de ABDI (2008a).

Na apresentação da PDP é bastante claro o pragmatismo da nova política que se traduz em medidas concretas e o estabelecimento de metas quantitativas explícitas tanto no nível macro (ou seja, da PDP como um todo) quanto em nível micro (ou seja, metas setoriais específicas para cada programa). Formuladas a partir da interlocução com o setor privado e o

Governo Federal as metas obedeceram a critérios de factibilidade e possibilidade de monitoramento ABDI (2008b).

Assim, as macrometas definidas para a PDP consistiam em: a) aumentar a participação do investimento público no PIB de 17,4% (ou 450 bilhões de reais) em 2007 para 21% (ou 620 bilhões de reais) em 2010; b) aumentar o investimento privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de 0,51% (ou R\$ 11,9 bilhões) do PIB em 2006 para 0,65% (ou 18,2 bilhões) em 2010; c) aumentar a participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais de 1,18% (ou US\$ 160,6 bilhões) em 2007 para 1,25% (US\$ 208,8 bilhões) em 2010; e d) aumentar em 10% o número de MPEs exportadoras, de 11.792 em 2006 alcançar 12.971 MPEs exportadoras em 2010 ABDI (2008b).

Dado o amplo número de programas da PDP é inviável, para o escopo e intuito deste trabalho, reproduzir todas as metas propostas para cada um deles especificamente. Por isso, nos delimitamos à análise do Programa de Integração com a África, por entender que possui relação direta com o foco desta pesquisa.

A coordenação do macroprograma Destaques Estratégicos foi realizada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). No entanto, para que cada dimensão recebesse o tratamento adequado a gestão direta dos programas foi distribuída em Comitês Executivos, compostos por técnicos de diversos órgãos governamentais e com um gestor responsável. A própria formação de um grupo de trabalho, na verdade, era uma das metas do Programa de Integração com a África (ABDI, 2011).

Assim, a primeira reunião do Comitê Executivo foi realizada em 10 de setembro de 2008. A coordenação do programa ficou a cargo do gerente de Articulação Internacional da ABDI, Roberto Alvarez, e contou com a participação do MRE, do MDIC, do MCT e da Casa Civil; dos bancos BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal; e das entidades públicas Apex-Brasil, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Ipea, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e Embrapa. Importante destacar que não havia qualquer instância de articulação direta com o setor privado (ABDI, 2011).

Julga-se pertinente destacar que a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), assim como a Apex-Brasil, é um Serviço Social Autônomo que foi instituído pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005, de acordo com o disposto na Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. A ABDI é vinculada ao MDIC por contrato de gestão e tem como órgão superior um conselho deliberativo presidido pelo ministro do MDIC.

Dentre os desafios colocados no lançamento da PDP para o Programa de Integração com a África figuravam:

- a) o aumento do fluxo de comércio;
- b) o aumento do volume de investimento de empresas brasileiras; e
- c) a intensificação das iniciativas de cooperação técnica.

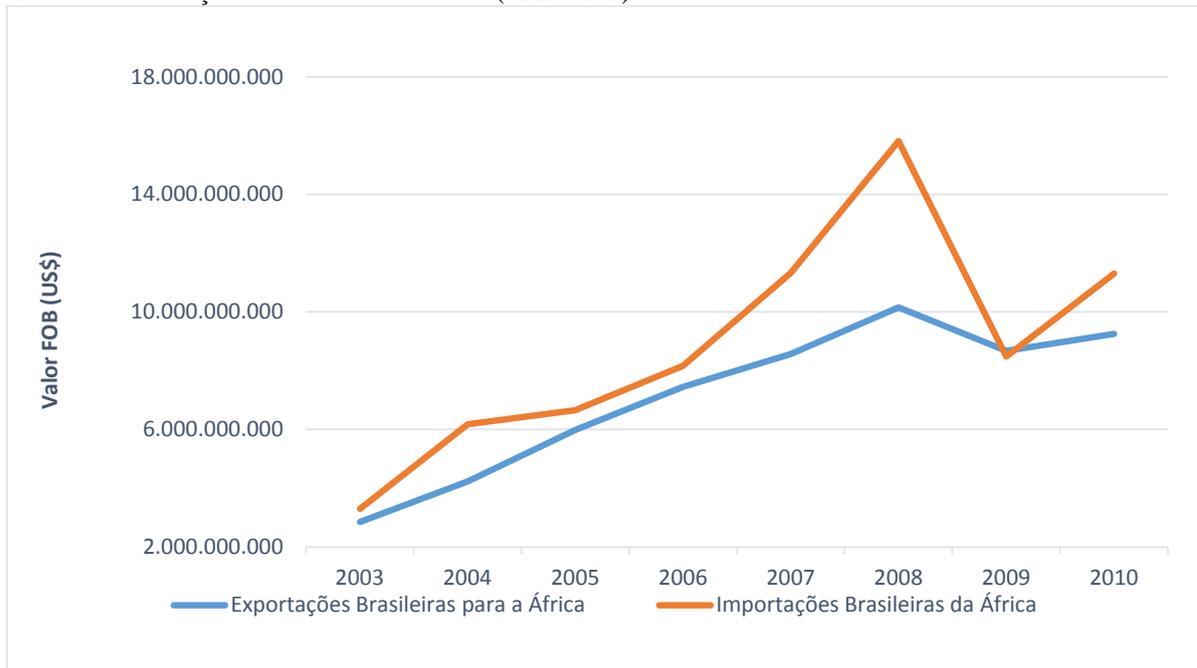
O entendimento era de que o potencial econômico e comercial com o continente africano havia sido pouco explorado. Isso porque o nível de investimento das empresas brasileiras no continente africano no período 2003-2006 (de US\$ 535 milhões) comparado ao fluxo comercial sino-africano somente em 2006 (de US\$ 60 bilhões) era ainda muito baixo para as oportunidades existentes (ABDI, 2011).

Além disso, como a África e o Brasil compartilhavam de uma visão comum, baseada na CSS, a ideia era de que o Programa de Integração com a África buscase o desenvolvimento brasileiro, mas, ao mesmo tempo, representasse um espaço para discussão de políticas públicas de desenvolvimento voltado para necessidades específicas do conjunto dos países africanos. Assim, as metas estipuladas pelo Comitê Executivo consistiam em:

- Manter em 1,39% ou aumentar a participação das importações de bens oriundos da África, excluído petróleo e seus derivados, do total geral das importações brasileiras.
- Manter em 5,1% ou aumentar a participação das exportações para a África do total geral das exportações brasileiras.
- Implantar sistema de monitoramento do comércio de serviços.
- Conceder apoio financeiro a três projetos de investimento direto estrangeiro do Brasil na África até 2010 (ABDI, 2011, p. 39-40).

Para entender as metas estipuladas pelo governo brasileiro precisamos analisar com mais detalhes a balança comercial entre o Brasil e o continente africano. Conforme demonstrado pelo Gráfico 2 abaixo verifica-se que o Brasil, de modo geral, importa mais do que exporta para o continente africano. A única exceção é 2009, quando o Brasil exportou mais do que importou.

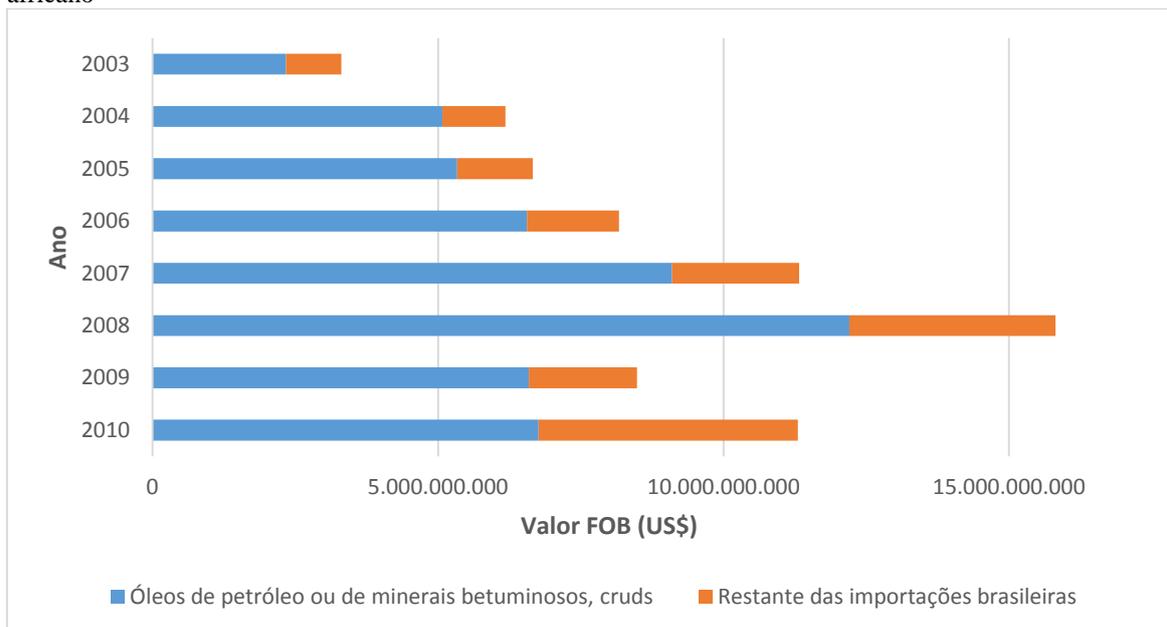
Gráfico 2 – Balança comercial Brasil- África (2003-2010)



Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

Mas o que o Brasil importa da África? A pauta de importação brasileira destaca-se pela participação dos combustíveis e lubrificantes. Somente o petróleo e minerais betuminosos em estado bruto representaram 82% das importações brasileiras em 2004 (o maior pico), conforme ilustra o gráfico 3 a seguir:

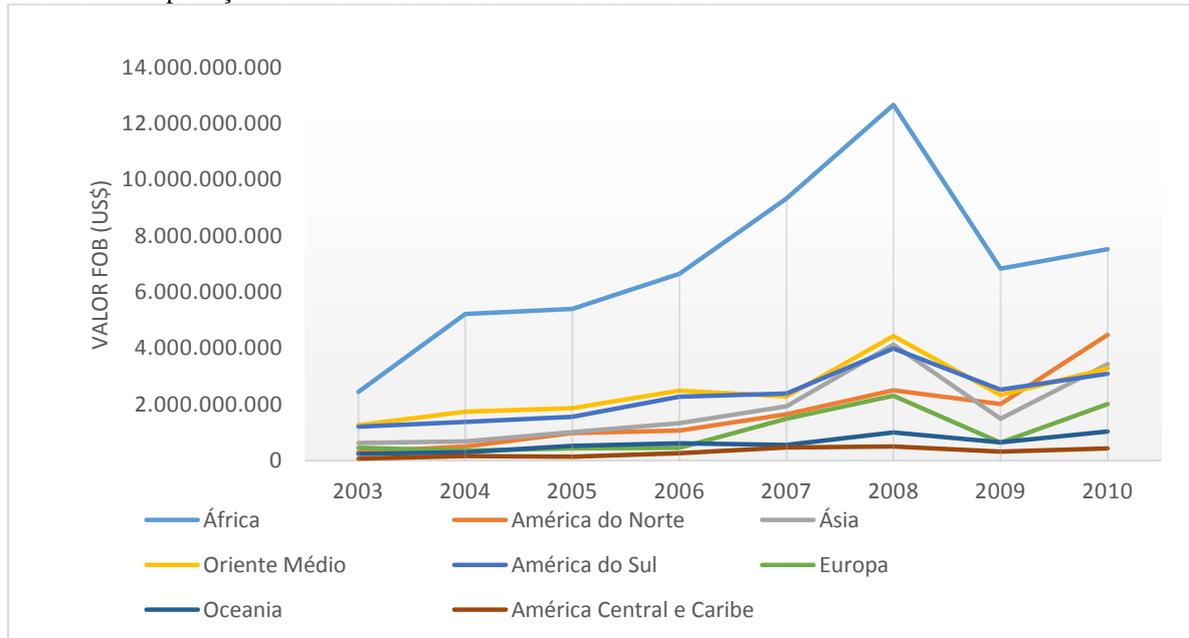
Gráfico 3 - Participação do petróleo e minerais betuminosos crus nas importações brasileiras do continente africano



Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

A África é a principal fonte externa de combustíveis e lubrificantes para o Brasil comparado aos demais regiões do mundo no mesmo período. Conforme mostra o Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 – Importações brasileiras de combustíveis e lubrificantes



Fonte: Elaboração própria com base em Comex Stat (2019).

Ao analisar as principais origens das importações brasileiras no continente africano verificou-se certa constância nos fornecedores com a Nigéria e a Argélia liderando o ranking durante todo o período analisado, em primeiro e segundo lugar, respectivamente. Chama atenção o desempenho das importações brasileiras de Guiné Equatorial que registravam apenas US\$ 10 em 2003 e passaram para a quinta posição dentre as principais origens das importações brasileiras no continente africano com mais de US\$ 510 milhões em 2010. E, as importações brasileiras de Angola, que saíram da décima posição em 2003 e alcançaram o terceiro lugar em 2008, atrás apenas da Nigéria e Argélia, com US\$ 2,2 bilhões. Conforme ilustra o quadro 5 abaixo.

Quadro 5 – As dez principais origens das importações do Brasil na África entre 2003 e 2010

País	2003 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	1.533.630.618
Argélia	1.123.047.090
África do Sul	202.065.845
Marrocos	202.000.279
Congo	63.688.768
Tunísia	42.308.900
Costa do Marfim	41.493.738
Egito	34.617.854
Líbia	26.001.968
Angola	7.551.779

País	2004 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	3.501.408.579
Argélia	1.941.534.531
África do Sul	267.687.300
Marrocos	241.036.777
Tunísia	74.183.797
Líbia	56.693.045
Egito	33.487.679
Costa do Marfim	14.567.883
Guiné Equatorial	13.604.204
Zâmbia	8.402.208

País	2005 – Valor FOB (US\$)
Argélia	2.830.261.210
Nigéria	2.644.820.831
África do Sul	340.775.788
Marrocos	311.437.115
Guiné Equatorial	290.694.906
Congo	66.100.625
Tunísia	58.419.479
Líbia	34.486.418
Egito	31.123.304
Costa do Marfim	17.694.504

País	2006 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	3.976.292.421
Argélia	1.970.158.986
Angola	459.509.907
África do Sul	434.213.816
Marrocos	331.297.285
Líbia	291.645.868
Congo	290.663.287
Congo, Rep. Dem.	132.434.772
Guiné Equatorial	92.840.200
Tunísia	81.794.117

País	2007 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	5.261.975.944
Argélia	2.236.236.801
Líbia	996.172.446
Angola	947.217.668
Marrocos	531.762.289
África do Sul	521.856.167
Guiné Equatorial	209.454.673
Congo, Rep. Dem.	174.758.605
Congo	137.193.818
Tunísia	120.992.798

País	2008 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	6.764.810.544
Argélia	2.502.876.037
Angola	2.231.264.063
Líbia	1.406.503.726
Marrocos	1.144.151.905
África do Sul	774.151.654
Guiné Equatorial	369.395.201
Egito	217.903.136
Tunísia	216.406.259
Costa do Marfim	99.942.683

País	2009 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	4.769.196.416
Argélia	1.381.721.639
Líbia	843.303.341
África do Sul	433.219.650

País	2010 – Valor FOB (US\$)
Nigéria	5.925.152.202
Argélia	2.361.804.458
África do Sul	753.433.784
Marrocos	664.920.400

Marrocos	339.079.053	Guiné Equatorial	510.030.236
Guiné Equatorial	257.542.786	Angola	494.454.461
Angola	137.555.173	Egito	168.798.599
Tunísia	105.290.936	Tunísia	124.345.165
Egito	87.780.525	Líbia	101.474.970
Costa do Marfim	80.473.593	Camarões	64.981.214

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2019).

Quanto aos principais destinos das exportações brasileiras para o continente africano nota-se a liderança da África do Sul durante a maior parte do período analisado, seguida pelos países do Norte da África (Nigéria, Argélia, Marrocos, Tunísia, Egito e Líbia). Chama atenção o Egito e a Angola, que do terceiro e quarto lugar, respectivamente, em 2003, passaram para o primeiro e segundo lugar em 2009 como principais destinos das exportações brasileiras para a África. Conforme ilustra o quadro 6 abaixo.

Quadro 6 – Os dez principais destinos das exportações brasileiras para a África entre 2003 e 2010

País	2003 – Valor FOB (US\$)	País	2004 – Valor FOB (US\$)
África do Sul	732.630.824	África do Sul	1.033.816.640
Nigéria	469.561.258	Egito	622.527.771
Egito	461.758.154	Nigéria	504.847.982
Angola	234.256.437	Angola	354.996.753
Marrocos	226.465.752	Marrocos	348.182.136
Argélia	153.704.148	Argélia	347.610.104
Gana	104.758.282	Gana	169.252.892
Senegal	56.354.126	Líbia	116.210.820
Tunísia	56.290.501	Tunísia	112.664.593
Líbia	52.551.352	Senegal	74.091.025

País	2005 – Valor FOB (US\$)
África do Sul	1.371.029.860
Nigéria	952.094.337
Egito	867.566.822
Angola	522.423.669
Marrocos	414.203.217
Argélia	384.170.172
Gana	218.878.926
Líbia	213.030.162
Senegal	129.036.091
Tunísia	108.841.004

País	2006 – Valor FOB (US\$)
África do Sul	1.461.133.067
Nigéria	1.373.160.508
Egito	1.348.750.235
Angola	836.459.193
Argélia	455.733.368
Marrocos	391.521.495
Gana	216.502.085
Líbia	203.240.036
Tunísia	150.181.905
Camarões	104.457.024

País	2007 – Valor FOB
------	------------------

País	2008 – Valor FOB
------	------------------

	(US\$)
África do Sul	1.757.066.682
Nigéria	1.512.287.714
Egito	1.237.670.366
Angola	1.214.748.958
Argélia	500.727.684
Marrocos	438.074.853
Gana	320.284.263
Líbia	238.620.535
Tunísia	169.231.529
Senegal	158.645.273

	(US\$)
Angola	1.963.669.117
África do Sul	1.752.957.867
Nigéria	1.534.740.336
Egito	1.407.200.993
Argélia	631.379.893
Marrocos	510.628.063
Líbia	371.433.294
Gana	343.601.771
Tunísia	221.174.543
Senegal	174.804.910

País	2009 – Valor FOB (US\$)
Egito	1.443.236.774
Angola	1.328.977.054
África do Sul	1.259.101.323
Nigéria	1.065.925.627
Argélia	712.801.871
Marrocos	538.004.363
Gana	231.787.028
Líbia	204.380.552
Benin	141.003.542
Tunísia	137.927.834

País	2010 – Valor FOB (US\$)
Egito	1.965.485.668
África do Sul	1.309.311.728
Angola	944.349.251
Nigéria	862.541.036
Argélia	838.751.875
Marrocos	703.981.879
Líbia	456.172.851
Gana	317.069.066
Tunísia	217.817.366
Senegal	134.448.268

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2019).

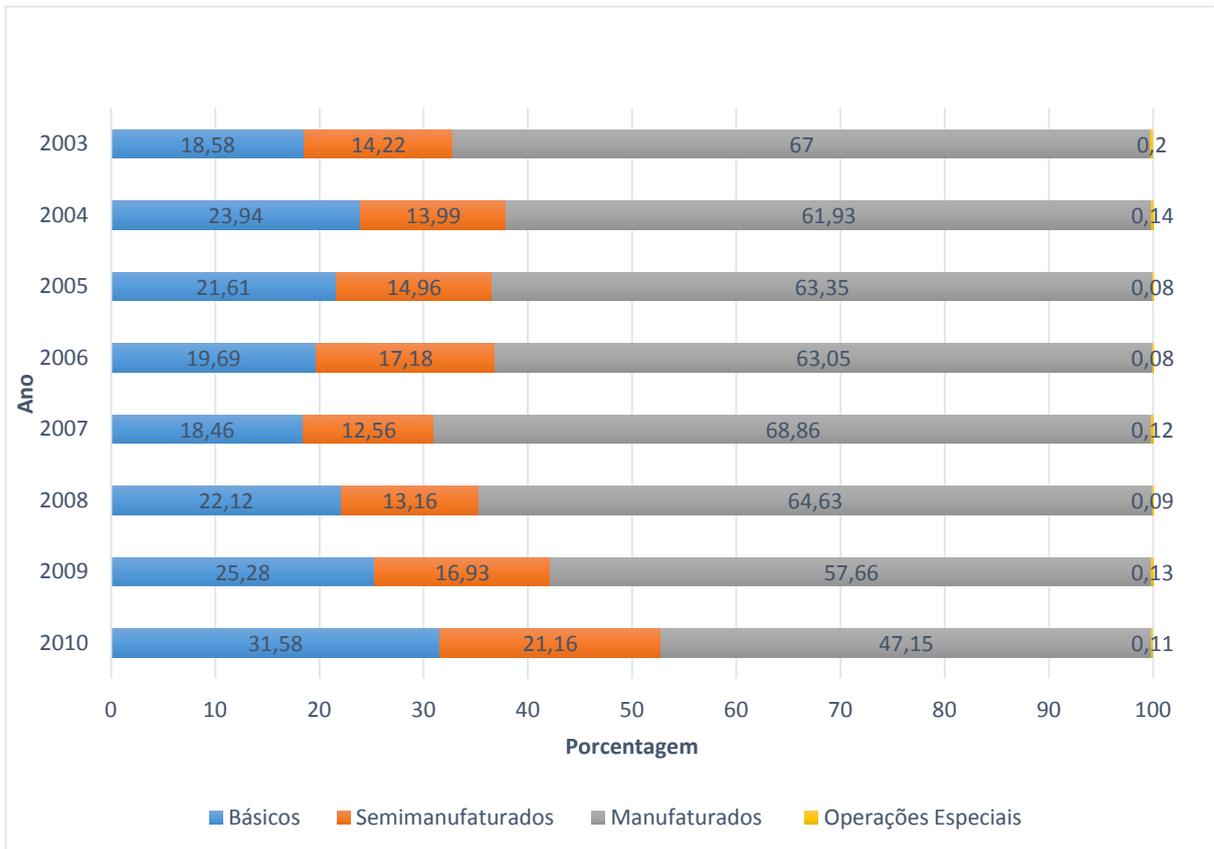
Percebe-se que as principais origens das importações brasileiras e os principais destinos das exportações brasileiras para o continente africano no período mantém um padrão. Ou seja, tanto no ranking de importações quanto de exportações prevalecem, de modo geral, os mesmos países. Os países, na sua maioria, estão localizados ao Norte da África. Isso pode ser explicado porque tais países possuem uma estrutura de comércio mais desenvolvida do que no restante do continente.

No entanto, se levarmos em consideração que a África subsaariana era considerada até pouco tempo atrás a região mais pobre do mundo, o comércio ainda é pouco desenvolvido. Assim, à medida que conseguir se desenvolver o potencial de expandir o comércio é enorme. Isso explica o desempenho das importações brasileiras de Guiné Equatorial e as exportações brasileiras para Angola, por exemplo.

Ao analisar as exportações brasileiras para o continente africano por fator agregado, é importante destacar que os produtos manufaturados representam a maior parcela. No entanto,

há uma participação crescente dos produtos básicos e semimanufaturados a partir de 2007, conforme mostra o gráfico 5 abaixo:

Gráfico 5 – Exportações brasileiras para o continente africano por fator agregado



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comex Stat (2019).

Assim, ao analisar os dados de comércio exterior entre o Brasil e o continente africano percebe-se que o Brasil encontrou na África não apenas um mercado com potencial para seus bens e serviços, vide o crescimento exponencial das exportações brasileiras no período, mas também a principal fonte externa de energia para impulsionar o desenvolvimento brasileiro.

No entanto, para que isso realmente funcionasse e se sustentasse a longo prazo era necessário a coordenação política entre o Brasil e os países africanos. Por isso, o nome do programa foi batizado “Programa de Integração com a África”. Ou seja, a ideia do governo brasileiro através da PDP era promover uma integração produtiva com o continente africano.

Se o Brasil estivesse interessado apenas em seu próprio desenvolvimento não haveria porque existir uma meta para aumentar as importações do continente africano, excluído petróleo e seus derivados, do total geral das importações brasileiras. Assim, nota-se que essa meta foi estipulada levando em consideração o interesse dos países africanos em diversificar a

pauta de exportações para evitar a restrição externa que a dependência em *commodities* como o petróleo podem resultar (visto a variação do preço desses produtos).

No gráfico 3 vemos que em 2010 foi registrada a menor participação das importações brasileiras de petróleo e minerais betuminosos em estado bruto (em torno de 60%). Isso resultou em um equilíbrio relativamente maior na pauta de importação brasileira do continente africano e configura certo êxito no cumprimento da meta estipulada. Mas como o Brasil fez isso? Quais os instrumentos utilizados que podem ter contribuído para atingir as metas estipuladas pelo Programa de Integração com a África? É difícil responder essas perguntas com precisão, mas a seguir são destacadas algumas ações.

Segundo Almeida (2011), o BNDES, fortalecido, a partir do final de 2008, com empréstimos sucessivos do Tesouro Nacional, teve uma função estratégica tanto na concessão de crédito para financiar às exportações brasileiras quanto na participação de capital em empresas para aproveitar as oportunidades abertas pela crise financeira mundial e aumentar a internacionalização das empresas brasileiras por meio de operações de fusões e aquisições no mercado internacional.

De acordo com o relatório anual do próprio BNDES, os desembolsos nas linhas BNDES-Exim alcançaram US\$ 6,6 bilhões em 2008, valor recorde desde a criação das linhas de apoio à exportação no BNDES. Um dos motivos para o forte crescimento dos desembolsos está relacionado a comercialização de bens e serviços brasileiros exportados para projetos de infraestrutura em Angola. Isso porque:

A grande demanda existente naquele país constitui uma oportunidade única para as empresas brasileiras expandirem suas vendas no exterior. Por isso, o apoio das linhas BNDES-exim é fundamental para que elas possam lidar com a intensa competição de empresas de outros países interessadas no mesmo mercado (BNDES, 2009, p. 121)

Os desembolsos na Linha de Crédito a Angola alcançaram US\$ 539 milhões em 2008. No entanto, esse valor é apenas uma parcela do total de US\$ 1,75 bilhão que foram estabelecidos através de Protocolos de Entendimento entre Brasil e Angola. Os financiamentos compreendem o apoio à exportação de um amplo conjunto de bens e serviços brasileiros destinados a projetos priorizados pelo governo angolano no esforço de reconstrução do país, após o longo período de guerra civil (BNDES, 2009).

Em 2009, as linhas de financiamento à exportação oferecidas pelo BNDES cresceram 26% em relação a 2008, ano que detinha o recorde anterior, alcançando o valor de US\$ 8,3 bilhões em desembolsos. Na África, a carteira de financiamento do BNDES contou com

operações para um amplo conjunto de países, mas o principal destaque continuou sendo os desembolsos para a Linha de Crédito a Angola que alcançou US\$ 766 milhões (BNDES, 2010)

Em 2010, os desembolsos do BNDES para as linhas de apoio à exportação bateram recorde novamente e alcançaram US\$ 11,3 bilhões. Neste ano, foram aprovadas a terceira e a quarta linhas de financiamento para os projetos priorizados pelo governo angolano. Acumulados os desembolsos para Angola somavam US\$ 1,6 bilhão desde 2008 (BNDES, 2011).

É interessante notar que o financiamento oferecido pelo BNDES na linha Exim Pós-Embarque pode ser concedido à empresa exportadora ou ao cliente da empresa, para que este pague pela contratação do serviço. No caso da África, em geral, os clientes são os governos dos países africanos que contratam empresas brasileiras para a realização de obras de infraestrutura e reconstrução (VILAS-BÔAS, 2014).

No entanto, uma das regras para o BNDES realizar os empréstimos é de que os países não podem ter dívidas com o Brasil. Assim, o chamado perdão de dívidas ao mesmo tempo que dá vazão ao discurso da CSS representa um elemento de pragmatismo da política brasileira para o continente africano.

Segundo o embaixador do Brasil no Gabão, Bruno Cobuccio, “vários países sérios já fizeram isso para alavancar novos negócios: você zera o passado para abrir novas perspectivas. Se o Brasil não fizer isso, está dando um tiro no pé, porque outros países vêm e fazem negócios” (RAMANZINI; MARIANO; ALMEIDA, 2015). Assim, entre 2003 e 2010 o Brasil perdoou mais de US\$ 400 milhões em dívidas com os países africanos. Conforme ilustra o quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Descrição de valores, perdão e reescalonamento de dívidas de países da África com o Brasil entre 2003-2010

País	Total da dívida (US\$)	Perdão/Remissão (%)	Dívida Perdoada (US\$)	Valor reescalonado (US\$)
República de Moçambique	331,686,015.65	95%	315,101,714.87	16,584,300.78
República Federal da Nigéria	151,953,792.35	56%	84,660,006.35	67,293,786.00
República de Cabo Verde	3,895,163.33	31%	1,197,962.40	2,697,200.93

Fonte: Lima (2015, p. 68) com base nos pareceres aprovados pelo Senado Federal.

Além do financiamento as exportações, outro mecanismo utilizado pelo BNDES para apoiar a internacionalização das empresas brasileiras foi o BNDESPAR. Tal instrumento permitiu comprar a participação acionária de empresas brasileiras que iriam se internacionalizar ou de empresas brasileiras já com presença no exterior. Ao integrar o capital acionário dessas empresas, o BNDES além de capitalizá-las, passou a ter o poder de voto e escolher os membros de seus conselhos, ou seja, influenciar no processo decisório (VILAS-BÔAS, 2014).

Dentre as empresas que atuam no continente africano, apenas a Vale, a Petrobras e a Eletrobrás compunham a carteira do BNDESPAR antes de 2004. Isso significa que o incremento da presença de empresas brasileiras no continente africano coincide com o momento em que o BNDESPAR passa a compor o capital acionário de boa parte dessas empresas. O que demonstra o papel estratégico do BNDES para fortalecer essas empresas, tornando-as mais competitivas e mais aptas à internacionalização, além de financiá-las por meio do capital que aporta às suas estruturas financeiras (VILAS-BÔAS, 2014).

O documento Ponte sobre o Atlântico (IPEA; BM, 2011) destaca em particular a atuação do BNDES não só na ampliação dos negócios brasileiros na África, mas também no envolvimento dos países africanos como parceiros fundamentais na expansão da oferta global de etanol:

Mediante a utilização de financiamento e conhecimentos especializados do Brasil, Gana ganhou acesso ao mercado sueco de biocombustível. Por meio de um acordo tripartite envolvendo o Brasil, Gana e Suécia, o BNDES concedeu financiamento no valor de US\$ 260 milhões ao projeto, possibilitando à empresa ganense Northern Sugar Resources cultivar 30 mil hectares de cana de açúcar no norte do país. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a Odebrecht deu início à construção da usina de processamento que se comprometeu a comprar a cana produzida, ao passo que o governo sueco, por intermédio da AB Svensk Etanolkemi (Sekab), prometeu comprar todo etanol produzido pela usina por um período de 10 anos (IPEA; BM, 2011, p. 85).

Nesse sentido, é importante destacar, dentro desta ideia de integração produtiva entre o Brasil e a África a prioridade na construção de infraestruturas e a formação de pessoal. Ambos ativos de longo prazo para a sociedade africana, ou seja, contribuições permanentes do Brasil para o desenvolvimento africano.

A cooperação técnica formou a espinha dorsal para o engajamento ampliado do Brasil no continente africano durante a presidência Lula (2003-2010). A coordenação desta e das demais atividades abrangidas pela COBRADI estão sob responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao MRE. No entanto, as ações são descentralizadas entre diversas instituições, como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Saúde (MS). Além dos ministérios, destaca-se a atuação de agências especializadas como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) na área agrícola, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no campo da saúde e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em projetos de formação profissional (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

De acordo com Puente (2010), a cooperação técnica brasileira sempre teve uma vertente africana, com ênfase especial aos países lusófonos. Tais países representaram 94% dos projetos e 68,9% das atividades pontuais da cooperação técnica do Brasil para o continente africano entre 1995 e 2005. Em termos de projetos Angola representou 29%, seguida de Moçambique (18,8%), São Tomé e Príncipe (17,4%), Cabo Verde (10,1%) e Guiné-Bissau (7,2%). No âmbito das atividades pontuais, Angola também liderou com 19,5%, seguida de Cabo Verde (13,8%), Moçambique (9,2%), Guiné-Bissau (8%) e São Tomé e Príncipe (6,9%). Além da cooperação bilateral, o autor destaca os projetos regionais executados na África exclusivamente para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nessa condição (5,8%) ou como países membros da CPLP (4,3%).

A África passou a liderar os recursos da cooperação técnica brasileira a partir de 1997 e seguiu assim, até 2005, com exceção de 2002, quando a primazia coube à Ásia (por conta do Timor-Leste) (PUENTE, 2010). Entre 2005 e 2009, no entanto, o continente africano ficou em segundo lugar no recebimento de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T) brasileira, com um pouco mais de R\$ 64,8 milhões de recursos investidos, perdendo apenas para a América Latina e Caribe. A CTC&T compreende os recursos federais utilizados em atividades de treinamento e capacitação, além dos custos administrativos a elas relacionados e gastos com materiais e equipamentos diversos (IPEA; ABC, 2010a).

Só os países africanos de língua portuguesa representaram 23% do total da CTC&T brasileira e 89,6% da CTC&T brasileira para o continente africano entre 2005 e 2009, o equivalente a R\$ 58,1 milhões. Guiné Bissau foi o maior parceiro do Brasil e recebeu o equivalente a 6% do total. Moçambique, Angola e Timor Leste receberam aproximadamente 4% do total cada um. De acordo com a publicação, a maior parte dos recursos foi investida nos países de forma bilateral. A cooperação multilateral, feita por meio da CPLP, representa 2% do volume total de CTC&T investido entre 2005 e 2009 (IPEA; ABC, 2010a).

No ano de 2010 o governo federal investiu aproximadamente R\$ 1,6 bilhão nos projetos da COBRADI nas suas diversas modalidades. A cooperação técnica (desta vez contabilizada separada da cooperação científica e tecnológica) representou 6,3% do total da cooperação internacional brasileira, o equivalente a R\$ 101,6 milhões (IPEA; ABC, 2010b).

O continente africano continuou em segundo lugar no recebimento de cooperação técnica brasileira no ano de 2010, com um pouco mais de R\$ 40 milhões investidos, perdendo apenas para a América Latina e Caribe. Deste total, São Tomé e Príncipe recebeu R\$ 5.160.787, Moçambique R\$ 5.093.786, Cabo Verde R\$ 2.976.507, Guiné-Bissau R\$ 2.762.667 e Angola R\$1.237.285. O conjunto de países de língua portuguesa recebeu R\$ 17.231.032 que corresponde a aproximadamente 43% da cooperação técnica destinada ao continente africano (IPEA; ABC, 2010b).

Percebe-se que, apesar dos documentos utilizados para mapear os recursos destinados à cooperação técnica brasileira entre 1995 e 2010 sigam metodologias diferentes todos apontam para a mesma conclusão: a relevância do continente africano e, em especial, dos países de língua portuguesa como destino da cooperação fornecida pelo Brasil.

4.3 ANÁLISE E RESULTADOS

Nota-se que o conceito de cooperação internacional de Keohane (1984), trazido no início deste trabalho, é válido para explicar a relação do Brasil com o continente africano no início do século XXI. Isso porque tanto o Brasil quanto a África embora tenham objetivos próprios no plano internacional compartilham objetivos comuns, sendo o desenvolvimento um deles.

No entanto, compartilhar de um objetivo em comum não significa que exista uma harmonia automática de interesses e que nenhum tipo de negociação seja necessário. Assim, a partir do momento que existe um processo de coordenação de políticas entre os atores para

identificar e reafirmar interesses comuns a fim de gerar ganhos mútuos e evitar possíveis conflitos esta relação passa a ser considerada cooperativa.

O maior exemplo disso é a preocupação do governo brasileiro na formulação do Programa de Integração com a África, no âmbito da PDP. Destaca-se, em particular, a concessão dos financiamentos à exportação de bens e produtos brasileiros pelo BNDES, que leva em consideração os projetos priorizados por Angola para a reconstrução do país. Ou seja, a entrada de empresas brasileiras no continente africano é permitida mediante a delimitação de suas atividades junto aos governos locais, demonstrando a coordenação de políticas envolvida em torno da CSS.

Embora o conceito de Keohane (1984) não diga nada sobre a distribuição dos ganhos, fica implícito que embora mútuos os ganhos podem não ser os mesmos para cada ator, ou seja, um ator pode se beneficiar mais do que o outro com a cooperação. Assim, cada Estado assume os riscos e negocia os termos afim de evitar danos futuros para si próprio.

Essa talvez seja uma das grandes diferenças para os países africanos na negociação com países em desenvolvimento. O poder de negociação dos países africanos e de países em desenvolvimento está mais próximo. Assim, a chance de negociar um acordo comum é muito maior do que com as grandes potências, onde a possibilidade de prevalecer uma decisão unilateral é potencializada. Além disso, a união dos países africanos em torno da UA permite a coordenação de interesses entre os 55 países do continente o que representa um poder de barganha ainda maior frente aos atores externos.

Ao analisar a relação entre o Brasil-África no início do século XXI, nota-se que os países africanos não parecem se preocupar em mensurar quanto o Brasil e as suas empresas nacionais estão se beneficiando com a cooperação. Isso porque a África está ciente dos ganhos e utiliza disso para barganhar as condições necessárias para o seu próprio desenvolvimento.

Essa indiferença por parte dos países africanos quanto aos ganhos brasileiros parece estar relacionada a diferença da cooperação brasileira daquela fornecida pelos países desenvolvidos: os países africanos sentam na mesa de negociação para buscar soluções conjuntas para o seu desenvolvimento, não estão do lado de fora esperando uma decisão sobre o seu futuro.

É comum os países da OCDE, por exemplo, condicionarem a AOD a contrapartidas dos países recipientes. Tais contrapartidas podem ser tanto reformas políticas, garantia de direitos humanos como mudanças na política econômica doméstica. Muitas vezes os projetos

são executados sem a solicitação dos países receptores. Já a COBRADI, não exige condicionalidades dos seus parceiros. Isso significa que se o governo daquele Estado é um violador de direitos humanos ou se é um governo corrupto, isso não representa um obstáculo para o fornecimento da COBRADI. O Brasil entende que tais assuntos são de natureza doméstica e a interferência neles pode configurar desrespeito à soberania do Estado. Ao mesmo tempo, a COBRADI somente é prestada pelo Brasil se for solicitada, ou seja, só ocorre sob demanda (MILANI; DUARTE, 2015).

Além disso, a prioridade conferida a construção de infraestruturas e a formação de pessoal é um ativo de longo prazo para a sociedade africana, ou seja, permanece embora a cooperação seja encerrada em algum momento. É diferente, por exemplo, da doação de alimentos que se não ocorrer a população pode morrer de fome. Embora a doação de alimentos seja necessária, ela possui caráter emergencial e, como tal, não cria capacidades para que a África caminhe pelas próprias pernas.

Assim, a atuação dos países em desenvolvimento com base na CSS no início do século XXI desafia a hegemonia da CID instituída pelos países desenvolvidos porque mostra que a AOD não combate a raiz do problema, ou seja, é apenas um remédio paliativo para os problemas estruturais enfrentados pelos países que buscam o desenvolvimento.

A forma como a CID foi estruturada pelos países desenvolvidos parece ir na contramão da experiência histórica, como se o intuito era de que nenhum país os ultrapassasse. Isso porque se pararmos para pensar nos exemplos ao longo da história em que um país alcançou o desenvolvimento com o apoio de outro, vemos que isso só ocorreu pois havia algum tipo de interesse do próprio país promotor no desenvolvimento do país receptor e os instrumentos utilizados para promover o desenvolvimento cobria iniciativas em diversos âmbitos. Basta ver a ideia básica do Plano Marshall, por exemplo.

Assim, a proeminência dos países em desenvolvimento no campo da CID no início do século XXI e a necessidade de desenvolver o resto do mundo para se desenvolver tem um potencial enorme de mudança do cenário internacional. O governo Lula, com forte base social-democrata, articula o princípio dessa jornada em direção ao desenvolvimento apoiado no potencial industrial do país e na inovação tecnológica.

Assim, enquanto o Brasil ofereceu incentivo e proteção para os setores industriais já consolidados aumentarem a sua competitividade no curto prazo, investindo na abertura de mercados e na internacionalização das empresas, também apostou no desenvolvimento de áreas onde a fronteira do conhecimento se move mais rápido e onde o domínio da tecnologia

pode dar ao Brasil maior poder de barganha no plano geopolítico no longo prazo. Para isso, o Estado brasileiro buscou atuar ativamente junto aos setores industriais, através da PITCE e da PDP, fornecendo todo o apoio institucional necessário, inclusive criando instituições como a Apex-Brasil e a ABDI.

Em relação ao continente africano, observa-se que o Estado brasileiro atuou nos mais diversos níveis para coordenar as políticas junto aos governos locais e abrir oportunidades para os bens e produtos brasileiros, assim como para a internacionalização das empresas nacionais, dentro da ideia de integração produtiva. Embora os representantes industriais brasileiros não participaram diretamente da negociação com os Estados africanos, eles foram os principais responsáveis pela execução da CSS na prática.

Isso caracteriza uma interação geoeconômica recíproca de acordo com Luttwak (1990), em que a atuação do Estado brasileiro foi correspondida pelos setores industriais em grande medida. Além disso, mostra que Lorot (2009) estava certo ao afirmar que a estratégia geoeconômica pode existir mesmo em países que não fazem parte das grandes potências.

Assim, embora a Geopolítica e a Geoeconomia sejam discursos geoestratégicos distintos, conforme Sparke (2007), ambos foram utilizados pelo Brasil de forma complementar no continente africano no início do século XXI. Ou seja, um reforçou o outro para aumentar o poder de barganha do país. Isso porque ambos os discursos estão contidos dentro da ideia de CSS.

Neste trabalho, buscou-se ressaltar a dimensão geoeconômica contida na CSS, pois entende-se a CSS é associada muitas vezes apenas a dimensão geopolítica. Além disso, é importante para as empresas saber quais setores estão sendo apoiados pelo governo. Tanto para usufruir das vantagens dos incentivos governamentais quanto para evitar desvantagens como, por exemplo, entrar em um mercado que apoiado fortemente pelo Estado.

A análise geoeconômica nos mostra que o mercado não é uma esfera separada da política, e vice-versa. Assim, o profissional de Relações Internacionais pode contribuir não só com a interlocução entre os setores públicos e privados, mas também na busca pelo desenvolvimento de capital produtivo, na criação de oportunidades e capacidades para os indivíduos, seja no Brasil e/ou na África (no caso desta pesquisa).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intensificação das relações entre o Brasil e o continente africano no início do século XXI é definida pelo caráter multifacetado das iniciativas. Chama atenção, em particular, a prioridade conferida pelo governo brasileiro a cooperação técnica e aos incentivos envolvendo o comércio e os investimentos brasileiros do outro lado do Atlântico.

Desta forma, o principal objetivo desta pesquisa foi analisar a relação entre o Estado brasileiro e as suas empresas nacionais no continente africano no período 2003-2010. Partindo da ótica geoeconômica a hipótese levantada foi de que o Estado brasileiro, guiado pela ideia de CSS, buscou promover o comércio com a região, apostando no mercado africano para seus bens e serviços, e apoiou a inserção das suas empresas nacionais, a fim de internacionalizar sua economia.

Para dar cabo a tal objetivo, o trabalho foi estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira parte foram trazidos os conceitos mais importantes para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam: o conceito de cooperação nas relações internacionais, o conceito de CSS na prática e o conceito de Geoeconomia. Isso porque o uso de termos adequados é fundamental para o diálogo entre pesquisadores assim como para delimitar a análise proposta.

Já a segunda parte do trabalho tratou da inserção internacional do Brasil no início do século XXI. Destaca-se, em particular, o papel do desenvolvimento na política externa do país e o impacto cada vez maior do comércio internacional no conflito distributivo interno, exigindo uma nova postura do Estado brasileiro. Assim, a fim de equilibrar os ganhos do comércio internacional entre os diferentes setores domésticos o Estado brasileiro promoveu uma participação maior destes setores na formulação da política comercial externa e se juntou aos demais países em desenvolvimento, através da ideia de CSS, nos fóruns de negociação multilaterais e regionais.

A terceira, e última parte, foca na relação entre o Brasil e o continente africano especificamente. Para isso, recorre a recapitulação histórica do relacionamento desde o período colonial até o renascimento africano ocorrido no início do século XXI. Em seguida, busca mapear a atuação do governo brasileiro em prol da CSS que promoveram o aumento do comércio e dos investimentos brasileiros no continente africano.

A quantidade de atividades compreendidas dentro da PITCE e da PDP tornou inviável analisar todos os pontos trazidos pelas políticas industriais desenvolvidas pelo Brasil entre

2003 e 2010. Assim, concentrou-se a análise nas ações que possuíam alguma relação com o continente africano. Desta forma, na PITCE foi dado um enfoque especial para o eixo da inserção externa, em particular ao Programa Brasil Exportador e na PDP foi priorizado o Programa de Integração com a África compreendido dentro dos Destaques Estratégicos.

Através da análise realizada percebe-se que houve uma interação geoeconômica recíproca entre o Estado brasileiro e suas empresas nacionais no continente africano. O Estado brasileiro atuou fornecendo todo o aporte institucional necessário para melhorar o desempenho do comércio e dos investimentos nacionais (desde a abertura de mercados até financiamento). As empresas nacionais corresponderam em grande medida através da execução dos negócios abertos pelas ações estatais.

No entanto, a preocupação do Estado brasileiro com as necessidades africanas e a coordenação de políticas junto aos governos locais mostra a face da CSS deste relacionamento.

Sobretudo, mostra que é possível ter uma postura geoeconômica positiva com os atores domésticos e com os atores externos afim de alcançar um desenvolvimento integrado que seja benéfico para todos.

A cooperação técnica é um dos exemplos mais concretos disso porque gera capacidades. E, a capacidade gerada transborda para diversos âmbitos. O indivíduo sai ganhando pois amplia suas habilidades e horizontes, a sociedade africana sai ganhando porque é um ativo de longo prazo para o seu desenvolvimento nacional, as empresas brasileiras saem ganhando porque precisam de mão de obra qualificada, e, assim, a sociedade brasileira sai ganhando porque o investimento em cooperação técnica volta. Percebe-se que ações para promover o desenvolvimento não se restringem a ações específicas (como a cooperação fornecida pelos países industrializados por meio da AOD, por exemplo), mas conversa com a totalidade da economia e da sociedade.

No entanto, para isso o Brasil precisa reforçar a confiança dos países africanos que, como vimos, foi bastante desgastada pelo apoio velado do Brasil ao colonialismo português durante os primeiros anos de independência. Assim, uma decisão política precipitada em relação ao continente africano, ou seja, que não leve em consideração os interesses estratégicos do Brasil a longo prazo pode afetar o presente e o futuro das relações brasileiras com a África e a posição que o Brasil poderia obter no cenário internacional. Isso porque se até pouco tempo atrás a África, em especial a região abaixo do Deserto do Sahara era

considerada a região mais pobre do mundo, hoje representa a última fronteira do capitalismo e em pleno desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. A cooperação brasileira para o desenvolvimento com Angola e Moçambique: uma visão comparada. *In*: RAMANZINI JR., Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. (org.). **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Apresentação PDP**: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC, 2008a. 235 slides. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20PDP%20Completa%20-%2012-05-2008.ppt>. Acesso em: 10 nov. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Política de desenvolvimento produtivo**: inovar e investir para sustentar o crescimento. Brasília: MDIC, 2008b. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/Livreto%20lançamento%20PDP.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - ABDI. **Política de desenvolvimento produtivo**: balanço de atividades 2008-2010. Brasília: MDIC, 2011. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/2011%20-%20Volume%205%20-%20Balanco%202008-2010%20-%20Destques%20Estrategicos.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018.

ACOSTA, María Elena. **África Subsaariana**: sistema capitalista y relaciones internacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

AGÊNCIA LUSA. China é maior parceiro comercial da África pelo nono ano consecutivo. **O Observador**, Lisboa, 29 ago. 2018. Disponível em: <https://observador.pt/2018/08/29/china-e-maior-parceiro-comercial-de-africa-pelo-nono-ano-consecutivo/>. Acesso em: 30 ago. 2018.

ALMEIDA, Mansueto de. Política industrial e crescimento. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, Brasília, n. 17, p.47-56, dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/radar/temas/industria/292-radar-n-17-politica-industrial-e-crescimento>. Acesso em: 10 out. 2018.

BABIC, Blagoje S. Geo-economics: reality & science. **Megatrend Review**, Belgrade, v. 6, n. 1, p. 27–54, 2009.

BARACUHY, Braz. Geoeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial. **Política Externa**, [S.l.], nov. 2015. Disponível em: <http://politicaexterna.com.br/2814/geoeconomia-logica-geopolitica-comercio-mundial/>. Acesso em: 10 dez. 2016.

BARU, Sanjaya. **Introduction**: understanding geo-economics and strategy. A New Era of Geo-economics: Assessing the Interplay of Economic and Political Risk. [S.l.]: IISS, 2012. Disponível em: http://www.academia.edu/22677774/A_New_Era_of_Geo-economics_Assessing_the_Interplay_of_Economic_and_Political_Risk_. Acesso em: 15 dez. 2016.

BERNAL, L.; KAUKAB, R.; MUSUNGU S. **South-South cooperation in the multilateral trading system: Cancun and Beyond.** Trade-related agenda, development and equity. Geneva: May 2004. (Working papers).

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Relatório anual 2008.** Rio de Janeiro, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Relatório anual 2009.** Rio de Janeiro, 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Relatório anual 2010.** Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Governo Federal. **Balço de governo 2003-2010.** Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf. Acesso em: 07 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior.** Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **PITCE 3 anos.** Brasília, 2010. Disponível em: <https://old.abdi.com.br/Estudo/2010%20-%20PITCE%203%20anos.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **União Africana.** Brasília, Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3681-uniao-africana>>. Acesso em: 02 out. 2018.

CARVALHO, Maria Isabel V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, jul./dez. 2003.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. O Brasil na atual ordem mundial. **Austral:** revista brasileira de estratégia e relações internacionais, Porto Alegre, v.1, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/30514/20485>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada:** desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHERU, Fantu. South-South cooperation: what prospects for a new Bandung consensus? *In: MODI, Renu (org.). South-South cooperation: Africa on the Centre Stage*. London: Palgrave Macmillan, 2011. p. 42-60. (International political economy series).

COLLIER, David; MAHON JR, James E. "Stretching" revisited: adapting categories in comparative analysis. *The American Political Science Review*, Baltimore, v. 87, n. 4, p. 845-855, Dec. 1993.

COMEX STAT. **Estatísticas do comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2019. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/>. Acesso em: 16 jan. 2019.

CORONEL, Daniel Arruda; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 34, p. 103-119, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a07.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

CURADO, Pedro Rocha Fleury. **A Guerra Fria e a “Cooperação ao Desenvolvimento” com os países não-alinhados: um estudo de caso sobre o Egito Nasserista (1955-1967)**. 2014. 246 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. **Avaliação da política de desenvolvimento produtivo: PDP**. São Paulo, 2008. (Cadernos de política industrial, 1).

FURTADO, Cláudio Alves. Democracia em África: possibilidades e limites. *Revista do Centro de Estudos Africanos da USP*, São Paulo, v. 20-21, p. 199-217, 1998.

GRAY, Kevin; GILLS, Barry K. South–South cooperation and the rise of the Global South. *Third World Quarterly*, London, v. 37, n. 4, p. 557-574, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1128817?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 20 set. 2016.

GRISOTTO, Raquel. Empreendedorismo na África: novos negócios atraem investidores e gigantes de tecnologia. *Época Negócios*, Nairóbi, 18 maio 2008. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2018/05/empreendedorismo-na-africa-novos-negocios-atraem-investidores-e-gigantes-de-tecnologia.html>. Acesso em: 02 jun. 2018.

HIRST, Mônica E. S.; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, v. 230, p. 22-41, dez. 2010. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>. Acesso em: 10 ago. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009**. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010**. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; BANCO MUNDIAL – BM. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011.

JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate. *In: ELMAN, Colin. ELMAN, Miriam Fendius (org.). Progress in international relations theory: appraising the field*. Cambridge: MIT Press, 2003. p. 277-309.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. [S.l.]: Princeton University Press, 1984.

KRUGMAN, Paul. The move toward free trade zones. **Economic Review**, Federal Reserve Bank of Kansas City, v. 76, n. 6, p. 5-25, Nov. 1991.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe P. **O Brasil e os ventos do mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LEITE, Iara C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, [S.l.], v. 7, n. 3, p. 1-41, 2012. Disponível em: <https://obs.org.br/cooperacao/358-cooperacao-sul-sul-conceito-historia-e-marcos-interpretativos>. Acesso em: 10 ago. 2016.

LEITE, Iara C.; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South development cooperation: the case of the ministry of social development in Africa. **Journal of International Development**, Chichester, n. 27, p. 1446–1461, 2015. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/jid.3191>. Acesso em: 02 abr. 2018.

LIMA, Gislene Nogueira. **Análise das relações comerciais do Brasil com a África durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**. 2015. 118 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

LIMA, Maria R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

LIMA, Maria R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LOROT, Pascal. De la géopolitique à la géoéconomie. **Géoéconomie**, [S.l.], v. 50, n. 3, p. 9-19, 2009. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2009-3-page-9.html>. Acesso em: 25 abr. 2017.

LUTTWAK, Edward. From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce. **The National Interest**, [S.l.], n. 20, p. 17–23, 1990.

MACADAR, Beky M. Política comercial brasileira: os dilemas da inserção internacional. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 17, n.1, p. 234-252, 1996. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1844/2213>. Acesso em: 05 nov. 2016.

MARCONDES, Danilo; MAWDSLEY, Emma. South-South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, [S.l.], v. 93, p. 681-699, 2017.

MATHEWS, Kay. Renaissance of Pan-Africanism: the AU and the new Pan-Africanists. *In*: AKOKPARI, John; NDIRINGA-MUYUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and Its Institutions**. Auckland Park: Fanele, 2008.

MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em educação e relações Brasil-Palop. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, abr. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000100002>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MILANI, Carlos R.S; DUARTE, Rubens. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil. *In*: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 53-82.

MILANI, Carlos R.S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2013. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, Cambridge, v. 44, n. 3, p. 466-496, 1992. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2010546>. Acesso em: 10 set. 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 22-42, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200002. Acesso em: 18 set. 2016.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE. **El Comité de Ayuda al Desarrollo**: hacia un mayor desarrollo eficaz. Relaciones globales del CAD. Adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). [S.l.], 2016. Disponível em: https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2016_Adhesi%C3%B3n_al_comit%C3%A9_de_ayuda_al_desarrollo.pdf. Acesso em: 10 set. 2016.

OKON, Etim E. Kwame Nkrumah: the fallen and forgotten hero of African nationalism. **European Scientific Journal**, [S.l.], v. 10, n. 17, p. 50-77, June 2014.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge. Copos, trilhos e moedas: a lógica da política comercial brasileira. **Meridiano 47**, [S.l.], n. 49, p. 4-5, ago. 2004.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. **A política comercial externa brasileira: uma análise de seus determinantes**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEI, Changhong; ZHENG, Wen. **China's outbound foreign direct investment promotion system**. New York: Springer, 2015.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v.1, n. 39, p. 57-81, 2007.

PIANTO, Donald Matthew; CHANG, Lina. O potencial exportador e as políticas de promoção das exportações da APEX-Brasil. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César Pino Oliveira de (org.). **Empresas brasileiras e o comércio internacional**. Brasília: IPEA, 2006. p. 87-108.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília: FUNAG, 2000.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD, no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Brasil-África: notas sobre a política externa e comércio exterior (1985-2005). **Afro-Ásia**, Salvador, n. 35, p. 281-314, 2007. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/afroasia/article/download/21134/13722>. Acesso em 15 maio 2016.

SALERNO, Mario Sergio; DAHER, Talita. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal (PITCE): balanços e perspectivas**. Brasília, 2006.

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

SARAIVA, José F. S. A África no ordenamento internacional: uma interpretação brasileira. **Anos 90**, Porto Alegre, v. 15, n. 27, p. 75-106, 2009.

SARAIVA, José F. S. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

SARAIVA, José F. S. **A África no século XXI: um ensaio acadêmico**. Brasília: FUNAG, 2015.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, Dec. 1970.

SPARKE, Matthew. Geopolitical fears, geoeconomic hopes and the responsibilities of geography. **Annals of the Association of American Geographers**, University of Washington, Seattle, p. 338-349, June 2007.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VILAS-BÔAS, Júlia Covre. **A presença de empresas brasileiras na África: incentivos, atrativos e motivações**. 2014. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

VISENTINI, Paulo F. **A história do século XX**. 3. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

VISENTINI, Paulo F. **O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais**. Porto Alegre: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2009.

VISENTINI, Paulo F. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.

VISENTINI, Paulo F. **A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?** Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

VISENTINI, Paulo F.; PEREIRA, Ana Lúcia Danilevicz. **A política africana do governo Lula**. Porto Alegre: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais, UFRGS, 2008. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 10 set. 2015.

WIGELL, Mikael; VIHMA, Antto. Geopolitics versus geoeconomics: the case of Russia's geostrategy and its effects on the EU. **International Affairs**, Oxford, v. 92, n. 3, p.605-627, 2016.