

breves cindes 59

Cooperação Brasil-África para o
desenvolvimento: caracterização,
tendências e desafios

apoio



Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



Lídia Cabral

Dezembro de 2011



Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios

Lídia Cabral*

1. Introdução

Com uma economia em expansão e uma democracia estável, o Brasil tem-se estabelecido como uma potência global, a par da China e da Índia. A agenda diplomática intensa posta em prática durante a administração do anterior Presidente da República, Lula da Silva, levou a uma expansão significativa da presença do Brasil no mundo. Tradicionalmente, o Brasil vinha concentrando as suas relações comerciais e diplomáticas dentro do continente americano. Porém, nos anos recentes, o país tem ampliado o seu campo de atuação e influência, particularmente do outro lado do Atlântico. O Brasil tem gradualmente emergido como um ator cada vez mais expressivo no continente africano. A sua presença assinala-se como fonte de investimento privado, parceiro comercial, aliado em iniciativas diplomáticas entre potências do Sul, e fonte de conhecimento técnico e científico em vários domínios.

As ligações históricas e afinidades culturais tornam as relações entre o Brasil e o continente africano particularmente fluidas, especialmente com os países com os quais partilha a língua portuguesa. Os cinco países lusófonos na África¹ são os principais destinatários da cooperação técnica e os investimentos por parte da indústria brasileira têm-se multiplicado, especialmente nas áreas de construção, petróleo e mineração (ABC 2011; Iglesias e Costa 2011).

* Consultora do CINDES.

¹ Os cinco países lusófonos na África são: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

O objetivo do projeto de pesquisa do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) em que o presente estudo se insere é o de documentar e analisar as relações Brasil-África nas suas várias vertentes: comércio, investimento privado e cooperação para o desenvolvimento. Este estudo debruça-se sobre a cooperação, um tema ainda relativamente novo, quer ao nível do panorama político, quer ao nível dos debates públicos e da pesquisa dentro do Brasil.

Este estudo visa contribuir para o aprofundamento do conhecimento e a promoção da análise crítica do percurso do Brasil nesta nova área de atuação, concentrando-se especificamente nas relações de cooperação com África.

O texto está organizado em cinco seções. Seguindo-se a esta breve introdução, a segunda seção procede a uma caracterização geral da cooperação brasileira para o desenvolvimento, fornecendo elementos de contextualização, analisando o conceito de cooperação e descrevendo com algum detalhe dois tipos de cooperação praticados: a cooperação técnica e formas de cooperação econômica e financeira que se começam a intensificar. A terceira seção concentra-se nas relações de cooperação com África, recorrendo-se à experiência da cooperação na agricultura para ilustrar algumas das tendências recentes. A quarta seção discute uma seleção de temas que se julga oportuno destacar como contribuição para uma reflexão sobre os desafios e percursos a seguir no processo de maturação da cooperação brasileira como matéria de política nacional. A quinta seção conclui com alguns comentários finais.

2. Cooperação brasileira para o desenvolvimento: caracterização

2.1. Breve contextualização

Ao longo dos últimos anos, o Brasil tem-se afirmado internacionalmente como um provedor de cooperação para o desenvolvimento. O crescimento econômico, a estabilidade governamental e o dinamismo da política externa são fatores que têm propiciado a expansão do programa brasileiro de cooperação. A necessidade de abrir novos mercados e buscar oportunidades de investimento para a indústria nacional têm motivado o governo brasileiro na sua política de alargamento das relações diplomáticas. A política externa do Itamaraty tem também perseguido objetivos de outra natureza, nomeadamente uma maior influência do Brasil em fóruns internacionais e a afirmação do país como potência global. A cooperação para o desenvolvimento surge como instrumento da política externa, ajudando a consolidar as relações bilaterais e reforçando também o núcleo de países não-alinhados no sentido de um reequilíbrio de forças em escala global.

A cooperação brasileira registrou crescimento acelerado ao longo do segundo mandato do Presidente Lula, fruto de uma política externa muito ativa e direcionada para a abertura de novas frentes diplomáticas, particularmente ao nível dos países emergentes e em desenvolvimento da África, Ásia e Médio Oriente. No âmbito das relações Sul-Sul, o interesse pelo continente africano surge destacado na “diplomacia presidencial” de Lula, que vê na África não apenas uma responsabilidade moral e solidária, mas também um significativo potencial comercial e de aliança política (Matos 2011).

2.2. Características gerais

Um modelo em formação

A cooperação para o desenvolvimento, do ponto de vista do provedor, é ainda um conceito pouco desenvolvido dentro do Brasil. O Brasil continua a ser receptor de cooperação dos designados “doadores tradicionais” do hemisfério norte² e, até há pouco tempo, a cooperação prestada tinha apenas uma ocorrência esporádica. Como tal, a conceitualização deste tipo de atividade está ainda em maturação.

O panorama atual é, porém, relativamente dinâmico e a recente aceleração das atividades de cooperação no exterior tem gerado necessidades de maior sistematização e reflexão acerca do tema. Em 2010, o governo brasileiro realizou o primeiro levantamento de atividades de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. De forma complementar, e visando um público internacional, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), entidade responsável pela coordenação da cooperação técnica, produziu recentemente uma brochura descrevendo a cooperação técnica e fornecendo ainda alguns dados acerca da cooperação bilateral e trilateral em diferentes regiões do mundo (ABC 2011).

Princípios orientadores e outras características do quadro institucional

A solidariedade entre povos, o respeito à soberania e a não interferência nos assuntos internos dos países parceiros destacam-se como princípios basilares da cooperação brasileira. Estes princípios decorrem das relações históricas entre os países do designado Sul e invocam o legado do Movimento dos Países Não Alinhados. Na linha de uma “diplomacia solidária” (IPEA et al, 2010), as autoridades

² O termo “doador tradicional” é frequentemente utilizado na literatura para designar os países membros da OCDE que têm um histórico relativamente mais longo como fontes de assistência ao desenvolvimento e que subscrevem uma série de princípios para melhorar a eficácia da ajuda (*aid effectiveness*). O termo é normalmente contrastado com o termo “doador emergente”, que se refere a economias emergentes que têm recentemente vindo a intensificar as suas relações de cooperação.

des governamentais do Brasil preferem referir-se à cooperação brasileira para o desenvolvimento como cooperação Sul-Sul, sinônimo de uma relação horizontal de benefício mútuo que se pretende diferenciada de formas de cooperação vertical associadas aos países do Norte, a cooperação Norte-Sul.³ Do mesmo tipo de posicionamento decorrem os princípios da resposta a demandas dos países parceiros (frequentemente designado de abordagem *demand driven*) e da não condicionalidade, ou seja, da não imposição de condições em troca da prestação de assistência ao desenvolvimento.

Com a exceção dos princípios gerais acabados de mencionar, não existem orientações políticas escritas e inequívocas acerca dos objetivos, prioridades e critérios de distribuição dos recursos para a cooperação. A cooperação para o desenvolvimento pratica-se ainda, num modo geral, de forma *ad hoc* e frequentemente em resposta às vicissitudes da diplomacia, o que dificulta o planejamento de médio prazo e compromete a previsibilidade das intervenções e a avaliação da eficácia da implementação.

Uma outra característica geral da cooperação brasileira é a natureza segmentada do quadro institucional. Há uma multiplicidade de instituições envolvidas diretamente na cooperação e que operam de forma relativamente independente. A ABC é a entidade mandatada para a coordenação da cooperação técnica, apesar de algumas dificuldades nesta tarefa, mas há ainda outras modalidades de cooperação cuja direção política não está claramente definida.

³ Este contraste é na maior parte das vezes retórico. De fato, é importante notar que os termos Sul-Sul e Norte-Sul são uma simplificação muito grosseira e, por vezes, podem ser mesmo deturpar a realidade. A cooperação Norte-Sul abarca uma variedade de doadores com diferentes políticas e formas de trabalhar. O mesmo acontece dentro da cooperação Sul-Sul: o próprio Brasil considera as suas práticas de cooperação muito diferentes das da China.

2.3. Definição, modalidades e abrangência

O estudo do IPEA supramencionado estabeleceu a seguinte definição de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: “a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria das suas condições socioeconômicas” (IPEA et al. 2010: 11).

A partir desta definição, o estudo do IPEA identifica quatro modalidades de cooperação brasileira para o desenvolvimento: (i) a assistência humanitária; (ii) as bolsas de estudo; (iii) as contribuições para organismos internacionais e bancos regionais; e (iv) a cooperação técnica.

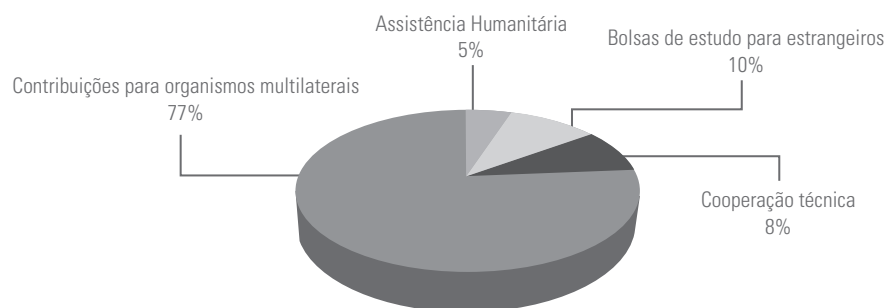
A Tabela 1 apresenta o volume de recursos destinado anualmente a cada modalidade e a Figura 1 ilustra o peso relativo de cada uma delas.

Tabela 1
Cooperação brasileira para o desenvolvimento:
volume anual de recursos segundo modalidade, 2005-9

Modalidade de cooperação	Milhões de Reais a preços constantes de 2009				
	2005	2006	2007	2008	2009
Assistência humanitária	1.4	6.5	35.7	31.1	87.0
Bolsas de estudo para estrangeiros	70.9	67.2	63.4	74.0	44.4
Cooperação técnica	35.1	39.0	40.0	61.5	97.7
Contribuições para organismos multilaterais	378.3	607.0	501.2	479.1	495.1
Total	485.8	719.9	640.5	645.9	724.4

Fonte: IPEA et al. (2010)

Figura 1
Cooperação brasileira para o desenvolvimento:
volume de recursos acumulados segundo modalidade, 2005-9



Fonte: IPEA et al. (2010)

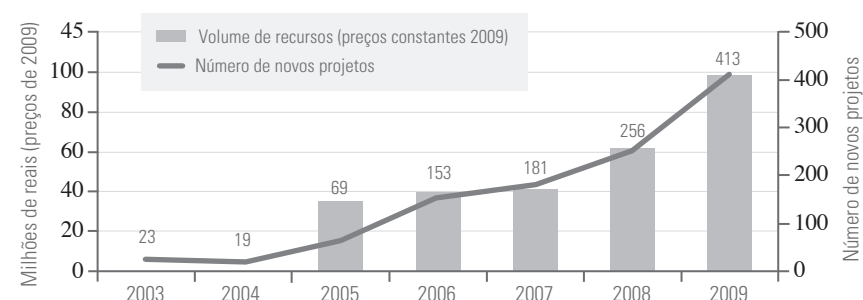
Até ao momento, o cálculo da cooperação brasileira para o desenvolvimento não inclui formalmente a designada “cooperação econômica e financeira”, um conceito ainda em formulação mas que, para efeitos do presente estudo, inclui as seguintes modalidades: o perdão da dívida de outros Estados, as doações em dinheiro e o crédito em termos concessionais.⁴ Porém, uma atualização por parte do IPEA do estudo sobre a cooperação brasileira deverá, de acordo com informação prestada pela ABC, incluir no cálculo também estas formas de cooperação, nomeadamente os créditos concessionais brasileiros à exportação.

2.4. Cooperação técnica

Apesar do seu peso relativamente baixo no total de recursos para a cooperação internacional, que é dominado pelas contribuições a organismos internacionais, a cooperação técnica representa, em grande medida, a imagem de marca da cooperação brasileira. A Figura 2 ilustra o acelerado crescimento desta modalidade ao longo dos anos recentes, quer em termos de volume de recursos quem em termos de novos projetos iniciados anualmente.

⁴ O tema da cooperação econômica e financeira é tratado com pormenor na seção 2.4.

Figura 2
Cooperação técnica: volume anual de recursos (2005-9)
e novos projetos (2003-9)



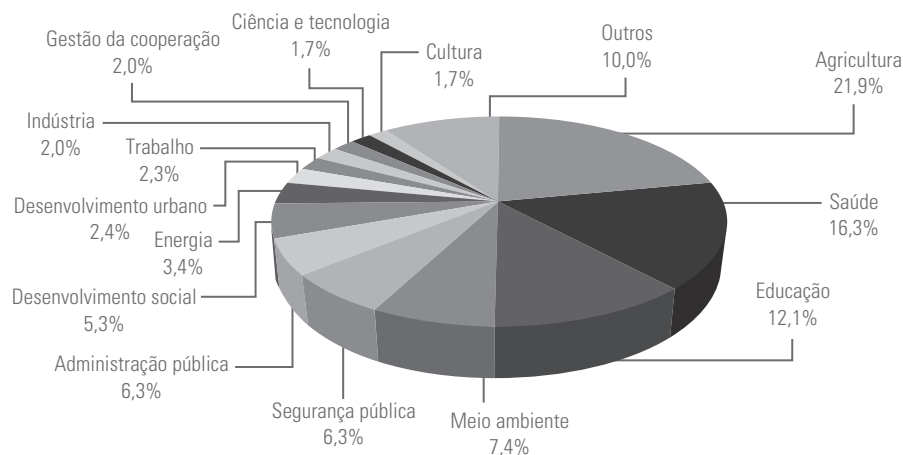
Fonte: IPEA et al. (2010) e ABC.

Os projetos e programas de cooperação técnica brasileira consistem na transferência de conhecimento, práticas e tecnologias relativas a diversas áreas setoriais e temáticas, visando o reforço de capacidades individuais e institucionais. Trata-se sobretudo de prestações em espécie, sem transferência de recursos financeiros propriamente ditos e sem intermediações. A partilha, ou intercâmbio, é feita(o) diretamente pelos técnicos das instituições brasileiras da especialidade, que trabalham nas áreas selecionadas para a cooperação dentro do próprio Brasil.

Esta modalidade de cooperação abrange um amplo leque de áreas setoriais da administração pública e, nalguns casos, da iniciativa privada, destacando-se a agricultura, a saúde, a educação e formação profissional, a segurança pública, a gestão do meio ambiente e o desenvolvimento social. Estas são as áreas em que políticas públicas e investimentos privados têm sido considerados bem sucedidos dentro do Brasil.

Mas apesar da sua amplitude temática, a cooperação técnica concentra-se fortemente em torno de três setores. No período de 2003 a 2010, cerca de metade do total de recursos contabilizados ao nível desta modalidade destinaram-se a projetos nas áreas da agricultura, saúde e educação (Figura 3).

Figura 3
Cooperação técnica: distribuição de recursos segundo áreas temáticas 2003-2010



Fonte: ABC (2011).

Um grande número de instituições brasileiras está envolvida na prestação da cooperação técnica. Esta multiplicidade de atores não decorre apenas na amplitude temática da cooperação, pois também ao nível de áreas setoriais individuais, a multiplicidade de atores é considerável.

Esta complexidade orgânica cria dificuldades de coordenação para a ABC, devido à sua fragilidade institucional – apesar de designada de agência, formalmente, a ABC é apenas um departamento do MRE, sem autonomia administrativo-financeira. Uma dificuldade adicional prende-se à ausência de regulamentação específica sobre a realização de atividades de cooperação no exterior, que permita o fluxo de recursos associado a tais atividades.

Apesar dos reconhecidos constrangimentos legais e administrativos, a reforma do quadro institucional de cooperação para o desenvolvimento continua uma incógnita. Enquanto isso, porém, algumas mudanças vão ocorrendo de forma discreta nas abordagens e formas de trabalhar e que vão moldando e alterando o perfil da

cooperação brasileira. Três mudanças devem ser destacadas. Uma destas mudanças diz respeito à transformação progressiva da abordagem de cooperação técnica. Ações pontuais, que até recentemente dominavam o portfólio brasileiro, estão progressivamente dando lugar a projetos de maior volume e com um horizonte temporal mais amplo, designados de “projetos estruturantes”, que visam uma ação continuada de maior impacto e sustentabilidade institucional. Por outro lado, formas simples de capacitação de técnicos estão dando lugar a projetos que visam objetivos mais abrangentes como a adaptação de políticas públicas brasileiras ao contexto do país parceiro. Uma outra mudança diz respeito ao surgimento de novas modalidades de cooperação bilateral, nomeadamente a prestação de créditos concessionais à exportação de produtos brasileiros, associadas a atividades de cooperação técnica. Finalmente, a terceira mudança de destaque refere-se à expansão da cooperação trilateral ou triangular, que consiste numa parceria a três, envolvendo dois países prestadores e um país receptor.

2.5. Cooperação econômica e financeira

Cooperação econômica e financeira é o termo genérico utilizado no Brasil para designar um conjunto de modalidades da cooperação bilateral que visam à promoção de objetivos de desenvolvimento e dão lugar a uma movimentação de recursos financeiros na cooperação com o exterior. Nestas modalidades incluem-se: o perdão da dívida, o crédito às exportações em termos concessionais e as doações em dinheiro. No Brasil apenas as duas primeiras modalidades têm expressão na atualidade. As doações em dinheiro constituem ainda uma ocorrência excepcional.⁵

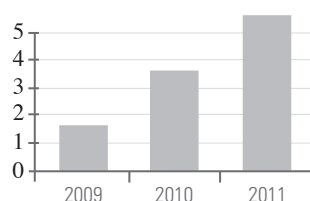
O perdão da dívida consiste no perdão total ou parcial das dívidas de países estrangeiros para com o Brasil. O perdão parcial pode incidir diretamente sobre o montante em dívida ou sobre as taxas de juros aplicadas. Os acordos de perdão da dívida pelo Estado brasileiro são submetidos à aprovação do Senado Federal, sendo o Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE) a entidade res-

⁵ Há apenas registro de uma doação em dinheiro para o Paraguai, feita em caráter extraordinário.

ponsável pela formulação de diretrizes para a política de recuperação dos créditos externos e o estabelecimento de parâmetros para as renegociações. Apesar de não ser membro permanente do Clube de Paris⁶, o Brasil segue os princípios e orientações deste fórum no tratamento do perdão da dívida.

Embora a informação sobre o perdão da dívida pelo Brasil seja, por princípio, do domínio público, dada a sua ratificação pelo Senado, não existem dados disponíveis acerca dos detalhes dos montantes perdoados e dos países beneficiados. Numa publicação recente da ABC, estimava-se que o total do perdão concedido pelo Brasil entre 2005 e 2009 foi da ordem dos 474.2 milhões de dólares (ABC 2011).⁷ Sabe-se ainda que as atividades do COMACE se têm intensificado para dar resposta ao aumento significativo de operações de perdão da dívida, sobretudo no continente africano – Figura 4.

Figura 4
Frequência das reuniões do COMACE para deliberação do perdão da dívida, 2009-2011



Fonte: Divisão de Cooperação Financeira e Tributária, Ministério das Relações Exteriores (consultada em Novembro 2010).

Os créditos às exportações em termos concessionais enquadram-se numa das componentes do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) do Governo Federal. O Proex foi instituído para promover as exportações brasileiras, dando-lhes condições de financiamento equivalentes às do mercado internacional.

⁶ O Clube de Paris é um grupo informal de países credores cujo papel é propor soluções coordenadas e sustentáveis para as dificuldades enfrentadas pelos países devedores no pagamento das suas dívidas. <http://www.clubdeparis.org/en/>

⁷ Não foi possível, porém, à autora deste estudo a verificação das fontes utilizadas neste cálculo.

O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) é a entidade que estabelece os parâmetros e condições para a concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União, sendo responsável pelo acompanhamento do Proex. Trata-se de um órgão colegiado integrante da Câmara do Comércio Exterior (CAMEX) do Conselho do Governo, cuja Secretaria Executiva é da responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O agente financeiro da União para a operacionalização do Proex é o Banco do Brasil.

Os créditos concessionais incluem-se na modalidade de financiamento direto do Proex (Proex Financiamento), estando definido no Programa um teto de 25% para créditos desta natureza, sendo que em 2011 o orçamento do Proex Financiamento totalizou 1.3 bilhões de reais.⁸ O grau de concessionalidade dos créditos é definido pela taxa de juro anual (normalmente aplica-se uma taxa de 2% ou a Libor⁹, se esta for inferior a 2%), pelo período de carência e pela longevidade do empréstimo. Dadas as condições oferecidas, o grau de concessionalidade dos créditos disponibilizados pelo Brasil é de cerca de 35%.

Para além destes créditos concessionais, há outras linhas de crédito às exportações. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma fonte importante de crédito às exportações brasileiras e tem expandido fortemente o seu portfólio na África. O BNDES afirma não fazer crédito concessional, dado que aplica uma taxa de juro sempre acima da Libor. Por outro lado, o principal propósito destes empréstimos é o de estimular a inserção de empresas brasileiras no mercado internacional e não o de promover a cooperação para o desenvolvimento de outros países. Contudo, nalgumas operações recentes desta entidade bancária, o Estado brasileiro assume o risco político dos créditos a certos países, permitindo ao BNDES oferecer condições de crédito competitivas aos países beneficiários. Uma nova modalidade praticada pelo BNDES, visando a comercialização no exterior de

⁸ Informação disponibilizada pela CAMEX.

⁹ A Libor, London InterBank Offered Rate, é uma taxa de juro de referência para as transações financeiras internacionais.

bens industriais brasileiros de elevado valor agregado, é o BNDES Exim Automático. Uma particularidade desta linha de crédito é que o BNDES assume não apenas o risco de crédito dos bancos parceiros no exterior mas também o risco político do país do importador. Segundo dados da imprensa, os montantes de financiamento negociado para o Exim Automático atingiram já um bilhão de dólares.¹⁰

A ABC procedeu recentemente a uma estimativa do crédito às exportações de caráter concessional, que indica um valor total de crédito concedido entre 2005 e 2009 de 1.7 bilhões de dólares (ABC 2011). Desconhecem-se os critérios e pressupostos assumidos do cálculo, mas o valor sugere que, para além dos créditos concessionais do Proex, o cálculo incluía outros tipos de crédito às exportações, possivelmente parte dos créditos concedidos pelo BNDES.

3. Cooperação Brasil-África: características e tendências

3.1. A importância crescente da África nas relações diplomáticas e econômicas do Brasil

Tal como anteriormente mencionado, a África tem especial destaque no atual panorama das relações diplomáticas e econômicas do Brasil. A rede de embaixadas expandiu-se fortemente desde 2003 e as relações diplomáticas intensificaram-se de forma significativa. Neste período, o número de embaixadas brasileiras no continente africano mais do que duplicou, tendo sido abertas ou reabertas 19 novas embaixadas, elevando a representação brasileira em África para um total de 35 embaixadas e 2 consulados (MRE 2011).

¹⁰ “BNDES assume risco político em nova linha para exportação”, Folha de S. Paulo, edição de 1 de Dezembro de 2011.

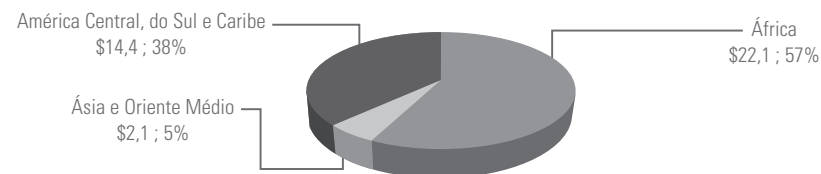
Também as relações econômicas com o continente se têm intensificado. O crescimento do comércio bilateral Brasil-África foi, entre 2002/02 e 2007/09, superior ao observado para o comércio exterior brasileiro como um todo, aumentando o peso relativo da África como parceiro comercial do Brasil (Costa e Veiga 2011). Os investimentos de empresas privadas brasileiras em países africanos têm igualmente crescido (Iglesias e Costa 2011). Empresas como a Odebrecht, a Petrobras, a Vale, a Andrade Gutierrez e a Camargo Corrêa têm uma presença cada vez mais forte no continente.

A evolução da cooperação brasileira para o desenvolvimento reflete também esta crescente importância da África, quer ao nível da cooperação técnica, quer ao nível da cooperação econômica e financeira. A recente criação pela Presidente Dilma do “Grupo África”, um grupo interministerial que reúne também especialistas e executivos do setor privado, visa precisamente associar vendas e investimentos brasileiros a programas de desenvolvimento local na África, de forma a que as iniciativas empresariais deixem “um legado” aos africanos.¹¹

3.2. Cooperação técnica com países africanos

A África é atualmente a principal região destinatária da cooperação técnica brasileira, tendo em 2010 representado 57% do total da execução orçamental desta modalidade (Figura 5). O continente registrou também o maior aumento de recursos no último ano, tendo a execução orçamental mais do que duplicado entre 2009 e 2010 (Figura 6).

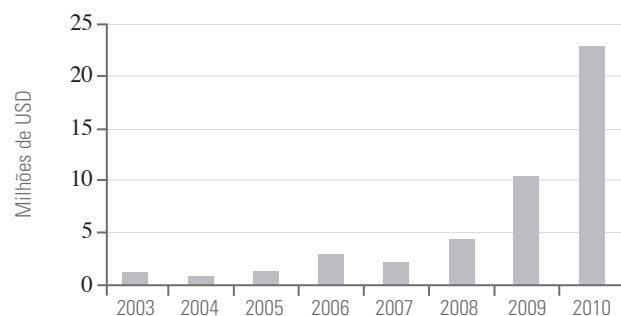
Figura 5
Cooperação técnica: distribuição geográfica da execução orçamental 2010 (milhões de dólares)



Fonte: ABC (2011).

¹¹ “Dilma revê estratégia para a África”, Valor Económico, edição de 8 de Novembro de 2011.

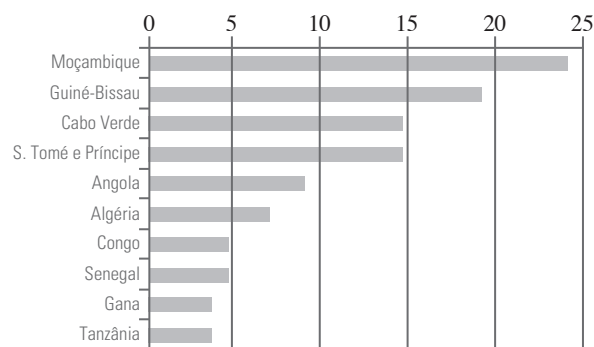
Figura 6
Cooperação técnica com África: execução do orçamento anual 2003-2010



Fonte: ABC (2011).

O Brasil mantém projetos de cooperação técnica com 38 países africanos. Os cinco países de língua oficial portuguesa (PALOP) surgem no topo da lista de parceiros do continente (Figura 7). Em 2010, os PALOP absorveram 74% dos recursos destinados a toda a África (Cabral e Winestock 2010). Apesar desta concentração de recursos, a diversidade de países africanos parceiros do Brasil em iniciativas de cooperação técnica tem gradualmente aumentado, fruto, em grande medida, da expansão da rede diplomática.

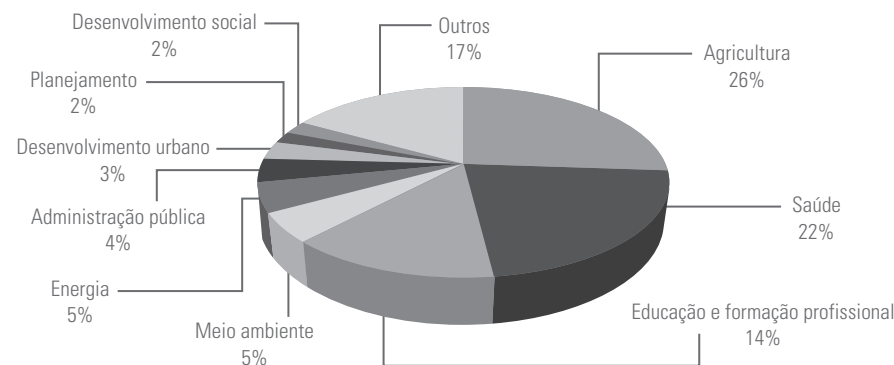
Figura 7
Cooperação técnica com África: principais parceiros segundo o número de projetos em execução



Fonte: ABC (2011).

Tal como para o portfólio global da cooperação técnica, o portfólio de projetos na África abrange um leque variado de temáticas (Figura 8).

Figura 8
Cooperação brasileira para o desenvolvimento: volume de recursos acumulados segundo modalidade, 2005-9



Fonte: ABC (2011).

3.3. Cooperação econômica e financeira com países africanos

A ausência de dados quantitativos consolidados e disponíveis acerca dos fluxos de cooperação econômica e financeira do Brasil para com o exterior não permite tirar ilações definitivas acerca da evolução destas modalidades de cooperação. Porém, a percepção geral captada através das entrevistas deste estudo é de que estas modalidades têm se tornado mais expressivas no relacionamento bilateral do Brasil com o continente africano.

Acerca do perdão da dívida, por exemplo, não há uma orientação política escrita e inequívoca. No entanto, de acordo com a informação recolhida, existe uma orientação implícita do atual governo de perdoar a dívida a países africanos, na sequência da orientação do governo anterior. As atividades recentes do COMACE têm-se, de fato, concentrado essencialmente na análise do perdão da dívida a países africanos. O perdão ou renegociação da dívida é uma condição para poder avançar com

novos empréstimos por parte das instituições bancárias brasileiras e há portanto interesse, dadas as oportunidades de investimento que se apresentam na África, em desbloquear a situação.

Relativamente aos créditos concessionais às exportações para África, estes são em número ainda limitado. Foram identificadas, com base nos relatos dos entrevistados, linhas de crédito concessional aprovadas para pelo menos sete países africanos: Cabo Verde, Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe, África do Sul, Gana e Zimbábue. A linha de crédito para Cabo Verde, por exemplo, destina-se a apoiar a construção de instalações para a administração pública. As linhas de crédito para Gana e Zimbábue correspondem ao programa Mais Alimentos África. A este respeito, a CAMEX aprovou recentemente crédito à exportação de implementos agrícolas brasileiros no valor de 640 milhões de dólares.

Tal como referido anteriormente, o BNDES tem expandido as suas operações na África, tendo em vista a inserção das empresas brasileiras e a promoção das exportações. Há linhas de crédito aprovadas para o financiamento da construção de infraestruturas de transporte, comunicação, transmissão energética e abastecimento de água e saneamento básico. Angola é o principal destinatário com uma linha de crédito orçada em US\$ 3.2 bilhões, tendo já sido desembolsados US\$ 1.7 bilhões (BNDES 2011). A modalidade BNDES Exim Automático está atualmente a ser lançada e, segundo a imprensa, foi recentemente fechada uma linha de financiamento de exportações brasileiras para a Nigéria, estando em negociação linhas de crédito para África do Sul, Angola e Moçambique.¹²

O grau de concessionalidade destes créditos necessita porém ser apurado. Do ponto de vista do cálculo da cooperação para o desenvolvimento, é tênue a linha que separa conceitualmente os empréstimos concessionais do Proex e algumas das linhas de crédito do BNDES, especialmente aquelas que se destinam a obras que geram benefícios sociais (como, por exemplo, o abastecimento de água e sanea-

mento) e que, não obstante não observarem o princípio da taxa de juro a 2% (ou Libor se inferior), contam com a garantia do Tesouro Nacional que confere ao crédito condições mais competitivas.

Em 2010, por ocasião do Diálogo Brasil-África, anteriormente mencionado, o Presidente Lula defendeu publicamente a criação de uma linha de financiamento do BNDES para os países pobres da África.¹³ Resta a dúvida se a linha de crédito BNDES Exim Automático que financia a exportação, nomeadamente, de máquinas, implementos agrícolas e geradores brasileiros¹⁴, deveria ser contabilizada no apuramento da cooperação brasileira para o desenvolvimento, a par das linhas de crédito concessionais do Proex acima mencionadas.

4. A trajetória futura da cooperação brasileira para o desenvolvimento: algumas questões para reflexão

Esta seção analisa quatro temas relevantes para a discussão da trajetória futura da cooperação brasileira para o desenvolvimento, levantando questões que se julga pertinente considerar.

4.1. Abrangência do conceito de cooperação e transparência das práticas

Persiste alguma ambiguidade acerca do tratamento a dar a formas de cooperação econômica e financeira, o que levanta, acima de tudo, questões acerca do grau de transparência da ação do Brasil no âmbito da cooperação.

¹³ “Lula defende linha de financiamento do BNDES para a África”, Vote Brasil, 8 de Novembro de 2011, <http://www.votebrasil.com/noticia/politica/lula-defende-linha-de-financiamento-do-BNDES-para-a-africa>.

¹⁴ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20110601_bb.html.

¹² Folha de S. Paulo, op. cit.

O tema da transparência das práticas de cooperação para o desenvolvimento tem assumido grande proeminência ao nível internacional nos últimos anos. Em 2005, o fórum de Paris sobre a eficácia da ajuda colocou em destaque a importância de medir os resultados da assistência ao desenvolvimento e de prestar contas de forma recíproca (entre doadores e beneficiários) acerca das ações para o desenvolvimento. O fórum de Accra que lhe sucedeu em 2008 estabeleceu compromissos específicos para tornar a ajuda mais transparente e a *International Aid Transparency Initiative* (IATI) foi criada logo de seguida com o intuito de fazer cumprir estes compromissos e, em particular, de criar um padrão internacional consensual na prestação de informação sobre a assistência ao desenvolvimento.¹⁵ Uma das discussões que surge em torno desta iniciativa de padronização internacional é a da compatibilidade entre os critérios usados para definição da assistência ao desenvolvimento pelos países membros do CAD da OCDE e aqueles utilizados pelos não-membros, onde se incluem o Brasil e outros com grande representatividade no volume global da cooperação ao desenvolvimento internacional.

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) estabelece que a cooperação Sul-Sul é um conceito mais amplo do que conceito de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) do CAD. A principal diferença entre as definições do CAD e do ECOSOC diz respeito ao tratamento dado aos créditos à exportação, que o CAD exclui do cálculo da ODA e classifica como outros fluxos oficiais (OOF), alegando que o propósito principal destes créditos é a promoção de objetivos comerciais do país credor e não o desenvolvimento econômico dos países tomadores do crédito. O ECOSOC, por outro lado, mantém que, no âmbito da cooperação Sul-Sul, estes fluxos são importantes para o desenvolvimento econômico dos países parceiros e que como tal devem ser contabilizados no cálculo, desde que os empréstimos sejam concedidos em termos concessionais (ECOSOC 2009:6).

A opção do Brasil nesta matéria não foi ainda oficializada. Tal como observado anteriormente, o levantamento realizado em 2010 sobre a cooperação brasileira para o desenvol-

vimento (IPEA et al. 2010) exclui modalidades de cooperação econômica e financeira do cálculo e da análise. Segundo o que se pode apurar no trabalho de campo para o presente trabalho, é de esperar, no entanto, que a próxima versão do estudo¹⁶ venha a incluir no cálculo este tipo de modalidades. Entretanto, a ABC numa publicação recente (ABC 2011) avançou com estimativas acerca do perdão da dívida e dos créditos concessionais à exportação, revelando uma orientação consistente com a proposta do ECOSOC.

Independentemente das opções metodológicas acerca da abrangência do cálculo da cooperação tomadas pelo estudo do IPEA em curso, é necessário um esclarecimento político e, se possível, um debate público acerca do conceito de cooperação brasileira e sobre os critérios utilizados para incluir ou excluir determinados fluxos e atividades, de forma a conferir maior transparência às opções do governo brasileiro nesta matéria e a adotar um posicionamento inequívoco perante os fóruns internacionais que se debruçam sobre a mensuração dos fluxos de assistência ao desenvolvimento. Esta não é meramente uma decisão técnica. Confirmando-se as estimativas preliminares da ABC (2011) acerca das modalidades de cooperação econômica e financeira, a composição da cooperação brasileira altera-se significativamente (Tabela 2), tornando-se necessário refletir sobre as implicações de natureza política e institucional no novo quadro da cooperação para o desenvolvimento.

Tabela 2
Estrutura da cooperação brasileira para o desenvolvimento em 2005-9,
comparação de definições

Modalidade de cooperação	Cálculo IPEA et al. (2010)		Cálculo ABC (2011)	
	Milhões USD	Porcentagem	Milhões USD	Porcentagem
Assistência humanitária	81.0	5	81.0	2
Bolsas de estudo para estrangeiros	160.1	10	160.1	4
Cooperação técnica	136.8	9	136.8	3
Contribuições para organismos multilaterais	1,230.5	77	1,230.5	29
Perdão da dívida			474.2	11
Crédito concessional às exportações			1,742.8	42
Perdão da dívida			349.3	8
Total		100	4,174.7	100

Fonte: IPEA et al. (2010) e ABC (2011).

¹⁵ <http://www.aidtransparency.net/>.

¹⁶ Que se prevê ser publicada no início de 2012.

4.2. Clareza e adequabilidade do atual mapa institucional

O mapa institucional da cooperação brasileira para o desenvolvimento caracteriza-se, acima de tudo, por uma considerável segmentação e multipolaridade. A segmentação da cooperação técnica não é necessariamente um inconveniente, dado que decorre da própria natureza da cooperação, que demanda a participação direta nos programas e projetos das entidades brasileiras especializadas, como a Embrapa ou a Fiocruz, nas várias temáticas abrangidas. Por outro lado, existe ao nível desta modalidade de cooperação, um polo de coordenação, a ABC, que, com maior ou menor agilidade, desempenha a função de liderar a negociação, implementação e acompanhamento dos programas e projetos. Esta é uma coordenação de caráter essencialmente operacional, pois a orientação política que a sustenta é concebida no seio do Itamaraty. Todavia, a existência da ABC, apesar da sua limitada autonomia, confere à cooperação técnica uma unicidade e convergência orgânica que facilita, nomeadamente, a interação intragovernamental e com entidades da sociedade civil, bem como a interação com fóruns internacionais sobre assistência ao desenvolvimento.

Existem porém outras modalidades importantes no mapa geral da cooperação brasileira para o desenvolvimento, algumas de peso muito superior ao da cooperação técnica. A liderança ou coordenação institucional dessas outras modalidades não é de todo inequívoca. Se por um lado o MRE tem um papel tácito de orientação política para todas as formas de cooperação¹⁷, já o Ministério da Fazenda assume um papel preponderante nas decisões tomadas no âmbito do COFIG (acerca dos créditos às exportações) e do COMACE (acerca do perdão dívida). O MDIC exerce também uma influência significativa através da CAMEX, particularmente no que diz respeito a novas formas de cooperação envolvendo créditos à exportação de produtos industriais brasileiros. Não havendo regras claras sobre a governança da cooperação e não havendo uma prática estabelecida de documentação escrita

das orientações políticas que regem as decisões, torna-se difícil fazer uma leitura precisa do percurso, objetivos e estratégias que norteiam a cooperação brasileira.

A clarificação do mapa institucional que governa a cooperação brasileira para o desenvolvimento é um imperativo. É necessário tornar mais claras as atribuições dos vários intervenientes e desse modo conceber um mapa coerente de política e de gestão da cooperação brasileira. Este é um passo fundamental para tornar a cooperação para o desenvolvimento como uma matéria de política pública propriamente dita, e não o produto da confluência de estratégias, não necessariamente coerentes, de diplomacia, política comercial, industrial e financeira.

4.3. Definição de políticas e compromissos

Com a exceção dos princípios orientadores da cooperação técnica, não existe uma política e estratégia explícita de cooperação internacional. Este vazio normativo, que decorre em parte da segmentação e multipolaridade institucional, é por vezes apresentado como uma prerrogativa da cooperação brasileira, que decorre dos princípios da não imposição de condições e da resposta a demandas dos países parceiros. Segundo esta lógica, o Brasil entra na cooperação sem uma agenda pré-estabelecida, não podendo, portanto, à partida ter uma política definida. Este tipo de posicionamento (tendencialmente retórico) ignora, porém, que a cooperação, ainda que solidária e sem outros interesses subjacentes, não deve estar dispensada da transparência, responsabilização e prestação de contas. Estas exigem um quadro de referência, com objetivos, grupos-alvo e metas pré-definidas que sirva de base ao planeamento, acompanhamento e avaliação das intervenções, sem prejuízo, contudo, da necessidade de garantir o envolvimento e apropriação por parte das entidades dos países parceiros. A inexistência de uma política clara de cooperação, quer ao nível de orientação geral quer ao nível da atuação em áreas específicas, pode ainda resultar em incoerências, duplicidade de esforços e, por conseguinte, comprometer a eficácia e reputação do Brasil no exterior.

¹⁷ O Itamaraty tem tido, por exemplo, um grande protagonismo na orientação do crédito para África desde 2003.

A questão da definição de políticas de cooperação revela também alguns dilemas que o Brasil, mais cedo ou mais tarde, terá que confrontar, nomeadamente as contradições existentes ao nível das políticas públicas nacionais que se começam a refletir na cooperação com o exterior.

Será que à medida que a importância do Brasil como parceiro da cooperação para o desenvolvimento aumenta nos países beneficiários, a cooperação brasileira será levada a assumir um posicionamento menos ambíguo em relação aos processos de desenvolvimento dos países onde atua? E que implicações isto terá para os princípios orientadores da cooperação brasileira?

4.4. Adaptabilidade dos modelos brasileiros às realidades africanas

Os vínculos históricos e culturais são uma afirmação recorrente nos discursos políticos acerca das relações Brasil-África. É também comum o argumento que as políticas públicas e tecnologias desenvolvidas no contexto brasileiro são facilmente adaptáveis às realidades africanas, o que constitui uma mais-valia da cooperação brasileira (Banco Mundial e IPEA 2011). É crível que as semelhanças agroclimáticas e epidemiológicas, pelo menos em relação a alguns países do vasto continente, facilitem a troca de experiências no campo da agricultura e da saúde. E a partilha da língua agilizará, sem dúvida, o intercâmbio com os PALOP. Mas a proximidade e semelhanças entre o Brasil e a África são por vezes superestimadas, tendendo-se a uma atitude que, por um lado, ignora a limitada influência dos afrodescendentes brasileiros no seio das instituições políticas do Brasil e que, por outro lado, simplifica as idiossincrasias dos diversos contextos africanos ao nível político, sociológico e antropológico. De fato, apesar dos vínculos históricos, a profundidade do conhecimento do Brasil sobre a África contemporânea é questionável, dada a pouca expressividade da área de estudo africanos na formação e investigação académica dentro do Brasil.

Por outro lado, a ideia de que as políticas públicas brasileiras podem ser facilmente transferíveis para o contexto africano segue uma lógica tecnicista que ignora, não

apenas a capacidade de absorção dos países africanos (pelos motivos acima assinalados), mas também, a própria trajetória das políticas públicas brasileiras e, em particular, o papel importante que a sociedade civil e os movimentos sociais dentro do Brasil têm desempenhado na formação e desenvolvimento dessas políticas. A este respeito, Campolina (2011) argumenta que a consolidação de alguns avanços importantes ao nível das políticas públicas brasileiras resultaram da capacidade e perseverança da sociedade civil organizada dentro do Brasil. A transferência destas conquistas para África não pode ignorar esta trajetória e deixar de considerar a importância das dinâmicas Estado-sociedade na formação de modelos de desenvolvimento. Este argumento tem implicações sobre a forma de exercício da cooperação, questionando um modelo baseado em relações essencialmente governo-a-governo e sob a égide da política externa.

5. Conclusão

A cooperação brasileira tem registado grande dinamismo ao longo dos últimos anos. As relações com a África destacam-se no atual quadro de cooperação, fruto essencialmente de uma forte ofensiva diplomática dirigida ao continente pelo ex-Presidente Lula da Silva, mas aliada também a uma intensificação das relações comerciais e do investimento privado direto por parte de empresas e instituições financeiras brasileiras. O entusiasmo acerca da cooperação brasileira é cada vez mais notório nos discursos políticos e na imprensa internacional, comparando-se frequentemente o Brasil a outras potências mundiais, como a China e a Índia, com capacidade para alterar o equilíbrio global da arquitetura do desenvolvimento internacional. A prosperidade económica e social do Brasil e sua crescente afirmação no plano internacional entraram no imaginário de desenvolvimento de muitos países africanos que vêm no percurso do Brasil um ideal atingível. Até que ponto o Brasil irá conseguir gerir e dar resposta às crescentes expectativas e demandas externas é uma questão que permanece em aberto.

Internamente, a cooperação para o desenvolvimento permanece um assunto em maturação, que tem ainda que se afirmar como tema de política pública com legitimidade própria. A desvinculação da política externa é improvável, apesar de existir um movimento em desenvolvimento ao nível da sociedade civil a demandar a afirmação da cooperação como política de Estado, resguardada das vicissitudes governamentais.¹⁸ Entretanto, no processo evolutivo dinâmico que a cooperação atravessa, há vários assuntos que necessitam de reflexão, nomeadamente: (i) a abrangência do conceito de cooperação e transparência das práticas; (ii) a clareza e adequabilidade do atual mapa institucional; (iii) a definição de políticas e compromissos; e, mais especificamente sobre as relações com África, (iv) a adaptabilidade dos modelos brasileiros às realidades desse continente.

À medida que a experiência avança, e que a cooperação brasileira para o desenvolvimento se destaca, não apenas no plano internacional, mas também na matriz interna de políticas e de temas de debate público, é de esperar que ocorram mudanças no quadro político-institucional. A abertura do debate público sobre estas mudanças é importante não apenas por uma questão de transparência, mas também para conferir maior legitimidade e sustentabilidade política às opções tomadas.

Referências bibliográficas

ABC (2010) *A cooperação técnica do Brasil para a África*, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

ABC (2011) *Brazilian technical cooperation*, Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, Brasília.

Banco Mundial e IPEA (2011) “Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento”, Unidade de Parcerias e Desenvolvimento da Capacidade da Região da África do Banco Mundial e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

¹⁸ Uma rede de organizações não governamentais brasileiras, encabeçada pela ABONG e incluindo várias organizações brasileiras tem se mobilizado no sentido de construir uma rede de acompanhamento e análise crítica da cooperação brasileira.

BNDES (2011) “BNDES: área de comércio exterior”, apresentação por Luiz Dantas, Vice-Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no seminário “África e a Agenda Econômica do Brasil” organizado pelo Cindes e pelo Cebri, a 22 de Novembro de 2011 no Rio de Janeiro.

Brautigam, D. (2009) *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. Oxford University Press.

Cabral, L. e J. Winestock (2010) “Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanics and future prospects”, Overseas Development Institute, London.

CAD/OCDE (2008) “Is it ODA?”, Comité de Assistência ao Desenvolvimento.

Campolina, A. (2011) “Novos paradigmas para a cooperação internacional”, *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 5, Número 49, Agosto, pp. 9-10.

ECOSOC (2009) “Support to UN Development Cooperation Forum 2010. South-South and triangular cooperation: improving information and data”, Office for ECOSOC Support and Coordination, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York.

IPEA et al. (2010) “Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009”, Secretaria dos Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério das Relações Exteriores e Agência Brasileira de Cooperação, Brasília.

Matos, P. (2011) “Política africana do governo Lula”, *Outras Palavras* (publicado a 21/06/2011), www.outraspalavras.net.

MRE (2011) “A África na agenda econômica do Brasil: comércio e investimentos”, apresentação do Ministro Nedilson Jorge, Diretor do Departamento de África do Ministério das Relações Exteriores, no seminário “África e a Agenda Econômica do Brasil” organizado pelo Cindes e pelo Cebri, a 22 de Novembro de 2011 no Rio de Janeiro.

Patriota, T. (2011) “Le Brésil, un partenaire de l’Afrique qui s’affirme: les relations Brésil/Afrique sous les gouvernements Lula (2003-2010)”, série Les études, Institut Français des Relations Internationales, Paris.

UNICEF (sem data) “White Paper on China’s Foreign Aid – Highlights”. Acessível em www.unicef.org/eapro/White_Paper_on_China_Summary.pdf.

Vigevani, T. and G. Cepaluni (2007) ‘Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification’, *Third World Quarterly*, 28 (7), pp. 1309-1326.