

Textos Cindes N°26

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

Lídia Cabral*

Dezembro de 2011

* Consultora do CINDES



Índice

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO: CARACTERIZAÇÃO.....	6
2.1. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.....	6
2.2. CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	6
2.3. DEFINIÇÃO, MODALIDADES E ABRANGÊNCIA.....	9
2.4. COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	12
2.5. COOPERAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA.....	16
3. COOPERAÇÃO BRASIL-ÁFRICA: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS.....	19
3.1. A IMPORTÂNCIA CRESCENTE DA ÁFRICA NAS RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS E ECONÔMICAS DO BRASIL COM O EXTERIOR.....	19
3.2. COOPERAÇÃO TÉCNICA COM PAÍSES AFRICANOS.....	21
3.3. COOPERAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA COM PAÍSES AFRICANOS.....	24
4. A TRAJETÓRIA FUTURA DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO.....	26
4.1. ABRANGÊNCIA DO CONCEITO DE COOPERAÇÃO E TRANSPARÊNCIA DAS PRÁTICAS.....	26
4.2. CLAREZA E ADEQUABILIDADE DO ATUAL MAPA INSTITUCIONAL.....	30
4.3. DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS E COMPROMISSOS.....	32
4.4. ADAPTABILIDADE DOS MODELOS BRASILEIROS ÀS REALIDADES AFRICANAS.....	33
5. CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37
ANEXO: LISTA DE ENTREVISTADOS.....	38

Agradecimentos

A autora agradece a todos os que contribuíram para este trabalho, incluindo: (i) o Cindes por tornar possível o estudo, particularmente o Pedro da Motta Veiga por seus comentários a uma versão anterior deste texto; (ii) todos os entrevistados, pelo tempo concedido e informação valiosa disponibilizada; (iii) e os participantes no seminário “África na Agenda Econômica do Brasil” organizado pelo Cindes e pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) a 22 de Novembro de 2011, em particular os intervenientes no painel sobre cooperação e desenvolvimento que contribuíram para refinar a análise deste estudo – Ministro Marco Farani da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Fernanda Lira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Adriana de Queiroz do Cebri. Salienta-se ainda o reconhecimento a todos os que têm apoiado uma pesquisa em curso sobre a cooperação Brasil-África em matéria de agricultura, para o Future Agricultures Consortium, cujos resultados preliminares se encontram em certa medida refletidos no presente trabalho. O apoio da ABC e das unidades de relações internacionais da Embrapa e do Ministério do Desenvolvimento Agrário têm sido fundamentais nessa pesquisa.

1. Introdução

Com uma economia em expansão e uma democracia estável, o Brasil, um país da América do Sul com um vasto território generosamente dotado de recursos naturais, 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, em países de renda média e baixa. A sua presença assinala-se como fonte de investimento privado, parceiro comercial, aliado em iniciativas diplomáticas entre potências do Sul, tais como o fórum IBSA que inclui a África do Sul e a Índia, 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 investimentos de vulto por parte da indústria brasileira têm-se multiplicado, especialmente nas áreas de construção, petróleo e mineração (ABC 2011; Iglesias e Costa 2011). Moçambique é o principal beneficiário de projetos de cooperação e Angola o destino de eleição do investimento privado brasileiro na África. Mas as relações com outros países africanos têm também se intensificado. Atualmente existem projetos de cooperação técnica em cerca de 38 países africanos (ABC 2011) e o Egito, a Nigéria e a África do Sul representam uma parte significativa do investimento privado e das exportações brasileiras (Iglesias e Costa 2011; Costa e Veiga 2011).

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 vertente de cooperação, um tema ainda relativamente novo, quer ao nível do panorama político, quer ao nível dos debates públicos e

da pesquisa dentro do Brasil. A documentação e estudos acerca deste tema são ainda escassos, apesar de serem visíveis sinais de crescente dinamismo ao nível acadêmico e das organizações da sociedade civil brasileira, que se começam a engajar com o assunto.

Este estudo sobre a cooperação brasileira 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.

A metodologia do estudo incluiu uma revisão da literatura relevante ao tema e entrevistas semiestruturadas a uma seleção de informantes-chave do governo e sociedade civil, em Brasília e no Rio de Janeiro.²

O estudo beneficiou também dos resultados preliminares de um outro trabalho em curso sobre a cooperação do Brasil na África em matéria de agricultura e desenvolvimento rural, no qual a autora do presente estudo está envolvida.³

O presente 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.

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

² As entrevistas decorreram no período de 16 a 23 de Novembro de 2011. A lista de entrevistados é apresentada em anexo.

³ Esse estudo está a ser desenvolvido com uma equipa do Future Agricultures Consortium (www.future-agricultures.org).

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 alguns dos 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, certamente, 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 no que diz respeito a ambições de maior influência do Brasil em fóruns internacionais e à afirmação do país como potência global. A cooperação para o desenvolvimento surge, em grande medida, 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 para o desenvolvimento 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. Esta política dirigida ao Sul, tem sido interpretada como uma estratégia de autonomia pela diversificação (Vigevani e Cepaluni 2007)⁴, demarcada da abordagem adotada durante a administração de Fernando Henrique Cardoso. 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

⁴ Autonomia esta em relação ao poder hegemônico dos Estados Unidos.

designados “doadores tradicionais” do hemisfério norte⁵ e, até há muito pouco tempo, a cooperação prestada tinha apenas uma ocorrência esporádica, com pouco expressividade nas atividades do governo no exterior. Como tal, a conceitualização deste tipo de atividade está ainda em processo de maturação. Nas palavras do próprio Presidente Lula: a cooperação para o desenvolvimento é “um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas das suas características, ainda carece de maior sistematização e debate” (IPEA et al. 2010: 7).

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. Este estudo, encomendado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e sob a orientação técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), visou “identificar, resgatar e sistematizar os dados e as informações do investimento público para atividades, projetos e programas da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional no período 2005-2009.” (IPEA et al. 2010: 11). 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, seus princípios e *modus operandi*, 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, sendo frequentemente mencionados pelas entidades do governo envolvidas na cooperação. 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 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

⁵ 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

associadas aos países do Norte, a cooperação Norte-Sul.⁶ 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.

Até que ponto estes princípios diferenciam de fato o Brasil de outros doadores, em particular dos doadores do Norte, é uma questão que permanece em aberto. Por exemplo, a não condicionalidade do Brasil é relativa – apesar não se imporem condições de natureza política, a assistência brasileira está normalmente condicionada ao fornecimento de *expertise*, tecnologia e equipamento com proveniência do Brasil. Por outro lado, os princípios da não interferência e de resposta às demandas dos parceiros são equivalentes aos princípios da apropriação e do alinhamento que os doadores do Norte estabeleceram como orientadores das suas práticas na Declaração de Paris de 2005 sobre a eficácia da ajuda. Há ainda a questão de em que medida estes princípios retóricos, quer para a cooperação Sul-Sul, quer para a cooperação Norte-Sul, são de fato postos em prática. As avaliações da implementação da Declaração de Paris de 2005 e da Agenda de Accra de 2008 acerca da eficácia da ajuda revelaram que há um hiato entre a teoria e a prática da cooperação tradicional. Sobre a cooperação Sul-Sul permanecem ainda muitas lacunas de conhecimento sobre a realidade de implementação no terreno.

Com a exceção dos princípios gerais acabados de mencionar, não existem orientações políticas escritas e inequívocas acerca dos objetivos, prioridades e critérios de distribuição (temática, geográfica ou temporal) dos recursos para a cooperação. A China, em contraste, publicou em 2011 o seu primeiro *White Paper on China's Foreign Aid* que especifica as prioridades e modalidade de cooperação (UNICEF, sem data). No Brasil, a documentação oficial sobre a política de cooperação internacional é ainda escassa, não havendo um documento semelhante de caráter político que defina a estratégia do governo. 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 planeamento de médio prazo e compromete a previsibilidade das intervenções e a avaliação da eficácia da implementação.

normalmente contrastado com o termo “doador emergente”, que se refere a economias emergentes que têm recentemente vindo a intensificar as suas relações de cooperação.

⁶ 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.

Uma outra característica geral importante da cooperação brasileira é a natureza segmentada do quadro institucional. Há uma multiplicidade de instituições públicas e não públicas, de nível federal e estadual, 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 (como discutido na seção 2.4), mas há ainda outras modalidades de cooperação (ver seção 2.3) cuja direção política não está claramente definida.

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).

Com esta definição, o estudo pretende diferenciar a cooperação brasileira da assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) dos países da OCDE. Uma das diferenças apontadas é que a definição do IPEA considera apenas recursos oferecidos pelo Brasil a fundo perdido, excluindo os empréstimos concessionais que fazem parte da definição do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE.⁷ Uma outra diferença diz respeito às contribuições para organizações internacionais do Sul, das quais o Brasil é país-membro, cujos financiamentos não são normalmente contabilizados no cálculo da ODA pelo CAD.

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 assistência humanitária corresponde ao apoio do Brasil a outros países que enfrentam situações de emergência, resultantes de catástrofes naturais ou de crises políticas (como, por exemplo, a instabilidade política na Guiné-Bissau); esta modalidade inclui o fornecimento de alimentos, medicamentos e equipamentos, bem como o repasse de recursos

para embaixadas brasileiras tendo em vista a aquisição de produtos nos mercados locais ou para organizações internacionais de assistência humanitária. As bolsas de estudo destinam-se a alunos estrangeiros que realizem os seus estudos no Brasil ou no exterior e é, segundo o estudo do IPEA, uma das modalidades mais tradicionais da cooperação brasileira. As contribuições para organismos internacionais e bancos regionais incluem as contribuições do Brasil como país membro das organizações (como as várias agências das Nações Unidas) e recursos para a integralização de capital dos bancos regionais (como o Banco Interamericano para o Desenvolvimento e o Banco Africano de Desenvolvimento); no âmbito regional destacam-se ainda as contribuições do Brasil para o Fundo de Convergência e de Fortalecimento Institucional do Mercosul. Finalmente, a cooperação técnica corresponde à partilha de conhecimentos, técnicas e tecnologias testadas e validadas dentro do Brasil, que são adaptadas para o país beneficiário. A modalidade de cooperação técnica é analisada com maior detalhe na seção seguinte.

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.

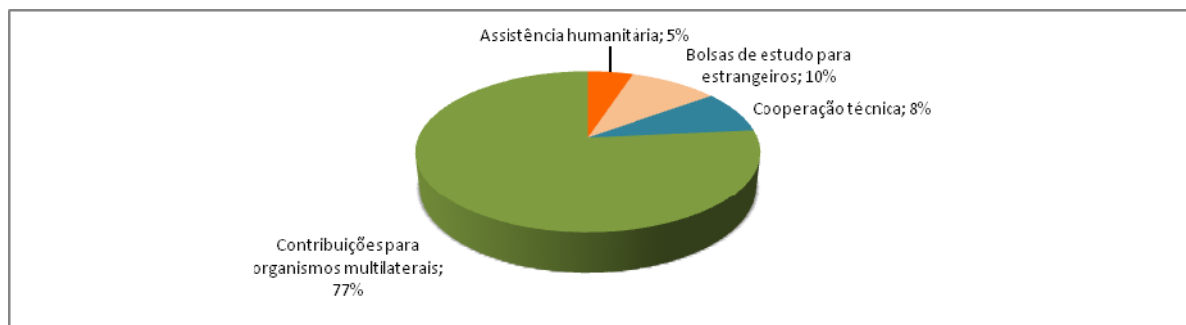
Tabela 1. Cooperação brasileira para o desenvolvimento: volume anual de recursos segundo modalidade, 2005-9

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)

⁷ O CAD é o fórum onde os países membros da OCDE e uma seleção de instituições internacionais multilaterais debatem assuntos relacionados com a ajuda ao desenvolvimento internacional. A definição de ODA adotada pelo CAD é apresentada mais abaixo no Box 2.

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



Fonte: IPEA et al. (2010)

Destaca-se destes resultados a importância significativa das contribuições para organismos internacionais e bancos regionais. Estas contribuições representam o grosso dos recursos destinados à cooperação, apesar de se registrar diminuição do peso relativo da modalidade ao longo do período coberto pelo estudo. A notar ainda o crescimento significativo da assistência humanitária, particularmente em 2009, que se destina essencialmente para países da América Latina e Caribe (com destaque para Cuba, Haiti e Honduras) e para os territórios ocupados da Palestina, e do crescimento da cooperação técnica, que em 2009 se torna na segunda modalidade mais expressiva em termos de volume de recursos. Acerca destes cálculos, importa observar que a cooperação técnica é, devido à sua natureza em espécie, a modalidade mais difícil de calcular e portanto o valor que lhe é atribuído deve ser considerado com as devidas ressalvas.⁸

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

⁸ A cooperação técnica compreende, grosso modo, o tempo dispendido pelos especialistas brasileiros em atividades de cooperação (designadas de horas técnicas) bem como as despesas (por exemplo, passagens, diárias e material) associadas com a deslocação destes especialistas ao terreno e com a organização de atividades de investigação e formação dirigidas a beneficiários dos países parceiros dentro do Brasil. A componente de despesas é fácil de captar nos registos orçamentais mas as horas técnicas requerem um cálculo aproximado. No caso de funcionários da administração pública, a sua participação em projetos de cooperação técnica não dá lugar a um movimento específico de recursos financeiros. A participação na cooperação faz parte das atribuições normais deste técnicos e para calcular o custo unitário desta participação tem que se considerar a proporção do tempo destes especialistas dispendido na cooperação no total do salário de funcionário público.

concessionais.⁹ 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.

As seções que se seguem debruçam-se com mais detalhe sobre a cooperação técnica e modalidades de cooperação econômica e financeira praticadas pelo governo brasileiro.

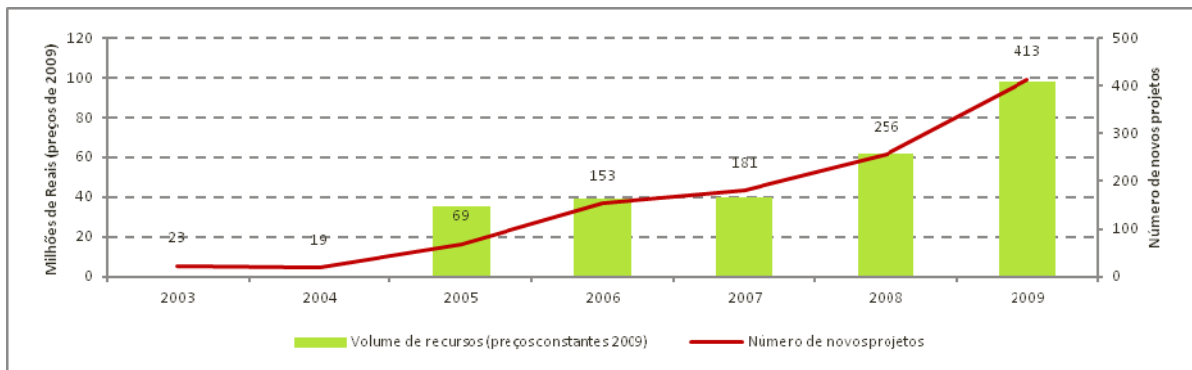
2.4. Cooperação técnica

Apesar do seu peso relativamente baixo no total de recursos para a cooperação internacional, que continuam a ser dominados pelas contribuições a organismos internacionais (cf. Figura 1), a cooperação técnica representa, em grande medida, a imagem de marca da cooperação brasileira. Esta é a componente da cooperação que tem maior visibilidade perante o público, particularmente a nível externo, em parte devido à promoção feita pelo Presidente Lula das contribuições de instituições como a Embrapa, a Fiocruz e o SENAI para o desenvolvimento de outros países.¹⁰ A ABC tem tido também um papel fundamental na divulgação do tema, e o aumento significativo dos recursos que lhe foram atribuídos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e uma liderança dinâmica contribuíram para um desempenho cada vez mais visível e profissional. 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.

⁹ O tema da cooperação econômica e financeira é tratado com pormenor na seção 2.4.

¹⁰ A Fiocruz, ou Fundação Oswaldo Cruz, é uma instituição de renome internacional vinculada ao Ministério da Saúde que faz trabalho de pesquisa, de formação e presta outros variados serviços na área da saúde. O SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, é uma entidade privada que presta serviços na área de educação profissional e tecnológica.

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



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

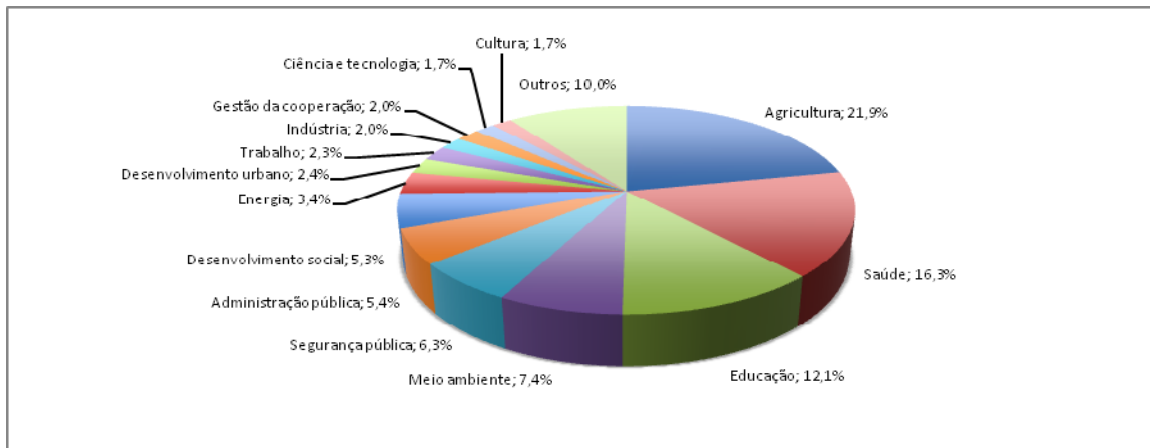
Os projetos e programas de cooperação técnica brasileira consistem na transferência de conhecimento, práticas e tecnologias relativas a diversas áreas setoriais e temáticas, visando o reforço de capacidades individuais e institucionais. Trata-se sobretudo de prestações em espécie, sem transferência de 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. Assim, por exemplo, na área de pesquisa de agricultura tropical, são os pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) que participam pessoalmente nos projetos de cooperação, adaptando os seus conhecimentos e tecnologia desenvolvidos no contexto agropecuário brasileiro para os países parceiros beneficiários.

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. A pesquisa sobre agricultura tropical da Embrapa é mundialmente reconhecida e respeitada. As políticas públicas nas áreas da saúde (ex. tratamento do AIDS), educação (ex. alimentação escolar) e segurança social (ex. Bolsa Família) são consideradas experiências de sucesso com potencial para serem reproduzidas noutros contextos.

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. O catálogo de projetos de cooperação técnica na África registra mais de 20 entidades (dos governos federal e estaduais, do setor privado e da sociedade civil brasileira) atualmente envolvidas em atividades de cooperação, ou missões de prospecção, apenas para a área da agricultura (ABC 2010).

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. A regulamentação existente sobre cooperação está ultrapassada dado que prevê apenas a cooperação recebida. Como tal, o Estado brasileiro não pode, em termos legais, transferir recursos nacionais para o exterior com a finalidade de cooperação. Para contornar este impedimento legal, a cooperação técnica brasileira serve-se de intermediários para a

movimentação de recursos, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (*vide* Cabral e Winestock 2010).

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 (a seção 3 irá analisar alguns casos na cooperação com países africanos). 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 (este tema será analisado na seção 2.5). 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.

O Brasil tem expandido a cooperação trilateral no exterior ao lado de países do Norte que têm um histórico de cooperação dentro do próprio Brasil, tais como o Japão e a Alemanha. A cooperação trilateral é apresentada como uma modalidade que permite ao país receptor beneficiar das complementaridades entre doadores. No caso do Brasil, permite aumentar a escala de atuação da cooperação brasileira e complementar a sua componente técnica com uma componente financeira disponibilizada pela outra parte prestadora. Mas, para além das sinergias potencialmente benéficas para o país receptor, a cooperação triangular serve também para dar continuidade ao relacionamento bilateral entre o Brasil e o país doador do Norte que permanece estratégico para ambas as partes – Box 1.

Box 1: O Brasil e a cooperação triangular

O governo brasileiro tende a manter uma posição ambivalente, ou, pelo menos, cautelosa, em relação à cooperação triangular. Por um lado, os países do Norte continuam a ser uma fonte importante de investimento e de tecnologia e, num contexto de franco crescimento e desenvolvimento da economia brasileira, com o qual se deixa de justificar a assistência tradicional ao Brasil, a cooperação trilateral surge como um veículo alternativo que assegura a manutenção desta ligação ao Norte. Por outro lado, a cooperação bilateral brasileira define-se em grande medida como alternativa ao modelo dos doadores tradicionais, e como tal, este tipo de parceria no relacionamento com outros países do Sul tem que ser feita com cuidado. Há também algum receio que a cooperação triangular dilua o protagonismo do Brasil na cooperação e, por conseguinte, os benefícios políticos decorrentes de um relacionamento bilateral com os países do Sul.

Fonte: Cabral e Winestock (2010).

2.5. Cooperação econômica e financeira

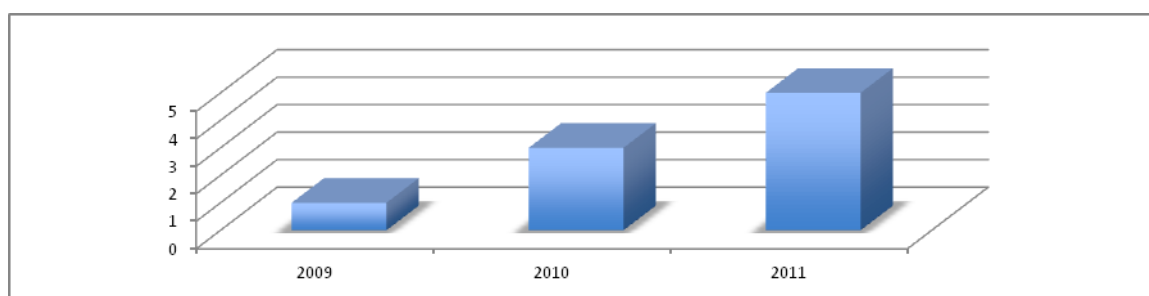
Cooperação econômica e financeira é o termo genérico utilizado no Brasil para designar um conjunto de modalidades da cooperação bilateral que visam à promoção de objetivos de desenvolvimento e dão lugar a uma movimentação de recursos financeiros na cooperação com o exterior. Estas modalidades distinguem-se da assistência humanitária que dá resposta a situações de emergência (não tendo portanto o desenvolvimento económico, social ou institucional como principal objetivo) e da cooperação técnica que é prestada em espécie. 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.¹¹

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 Comité de Avaliação de Créditos ao Exterior (COMACE) a entidade responsável pela formulação de diretrizes para a política de

¹¹ Há apenas registro de uma doação em dinheiro para o Paraguai, feita em caráter extraordinário.

recuperação dos créditos externos e o estabelecimento de parâmetros para as renegociações. O COMACE é um órgão colegiado que faz parte da estrutura institucional do Ministério da Fazenda, sendo a sua Secretaria-Executiva exercida pela Secretaria de Assuntos Internacionais deste ministério. Apesar de não ser membro permanente do Clube de Paris¹², 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).¹³ 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. O Proex integra duas modalidades de assistência creditícia: (i) a modalidade de financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao

¹² 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/>

importador, para pagamento à vista ao exportador com recursos financeiros obtidos junto do Tesouro Nacional; e (ii) a modalidade de equalização das taxas de juro, através da qual o Tesouro Nacional, via Proex, assume parte dos encargos financeiros nos financiamentos concedidos por instituições financeiras ao exportador. Para além do Proex, há ainda um outro instrumento de crédito que é o Seguro de Crédito às Exportações, cuja cobertura é dada pelo Fundo de Garantia à Exportação, com recursos do Orçamento da União.

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 e do Fundo de Garantia à Exportação. 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.¹⁴ O grau de concessionalidade dos créditos é definido pela taxa de juro anual (normalmente aplica-se uma taxa de 2% ou a Libor¹⁵, 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%, segundo informação prestada pelo Ministério da Fazenda.

Para além destes créditos concessionais, há outras linhas de crédito às exportações que importa mencionar. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma fonte importante de crédito às exportações brasileiras e tem vindo a expandir 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 (por exemplo, no crédito de 80 milhões de dólares a

¹³ Não foi possível, porém, à autora deste estudo a verificação das fontes utilizadas neste cálculo.

¹⁴ Informação disponibilizada pela CAMEX.

¹⁵ A Libor, London InterBank Offered Rate, é uma taxa de juro de referência para as transações financeiras internacionais.

Moçambique para a construção do aeroporto de Nacala), permitindo ao BNDES oferecer condições de crédito competitivas aos países beneficiários. Uma nova modalidade praticada pelo BNDES, visando a comercialização no exterior de bens industriais brasileiros de elevado valor agregado, é o BNDES Exim Automático. Esta linha de crédito opera através de uma rede de bancos credenciados no exterior pelo BNDES e visa mercados prioritários da América Latina e da África.¹⁶ O crédito para mercados da América Latina está já operacional, estando atualmente os Bancos africanos¹⁷ em fase de credenciamento junto do BNDES (BNDES 2011). 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.¹⁸

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 (que eram até recentemente de pequena monta), 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 com o exterior

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). Também o número de

¹⁶ A linha funciona da seguinte forma: o BNDES paga à vista ao exportador, após o embarque, pelo valor integral da mercadoria exportada. O banco creditado no país de destino repaga à instituição estatal brasileira, com um prazo de pagamento de até cinco anos, mesmo prazo concedido pelo banco creditado ao importador da mercadoria no país de destino. Nestas operações não há remessa de recursos do BNDES para o exterior.

¹⁷ Como o Zenith Bank da Nigéria, o Standard Bank da África do Sul e o Banco Caixa Geral Totta de Angola.

¹⁸ “BNDES assume risco político em nova linha para exportação”, *Folha de S. Paulo*, edição de 1 de Dezembro de 2011.

embaixadas africanas em Brasília se expandiu fortemente, de 16 para 33, durante o mesmo período (*ibid*). O Brasil detém atualmente uma representação diplomática na África superior à do Reino Unido (Patriota 2011) e, entre os países africanos, é apenas ultrapassado pela Nigéria e pela África do Sul em número de embaixadas no continente (MRE 2011). A frequência das visitas do ex-Presidente e ex-Chanceler ao continente ilustram também a importância que a África assumiu durante a administração Lula: o ex-Presidente realizou um total de 28 visitas a 23 países durante os seus dois mandatos e o ex-Chanceler Amorim efetuou 67 visitas a 31 países (*ibid*). Por outro lado, o Brasil recebeu 48 visitas de Chefes de Estado e de membros do Governo de 28 países africanos durante o mesmo período (*ibid*). A África deverá manter um lugar importante na política externa do atual governo, que se antecipa de continuidade em relação às linhas gerais do governo anterior. A Presidente Dilma Rousseff efetuou já durante o seu primeiro ano de governo um périplo ao continente africano (visitando um total de 3 países), ao qual se têm seguido várias visitas de membros do governo brasileiro.

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, particularmente nas áreas de construção, petróleo e mineração (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 título de exemplo, em 2010, 19% da receita anual da construtora Andrade Gutierrez teve proveniência na África, superando a receita proveniente de outras regiões onde a empresa opera fora do Brasil, como a América Latina e Europa (MRE 2011). As empresas brasileiras estão representadas num total de 19 países a norte e sul do Saara. Angola é o principal destino do investimento, destacando-se em seguida Moçambique, a Líbia e a África do Sul.

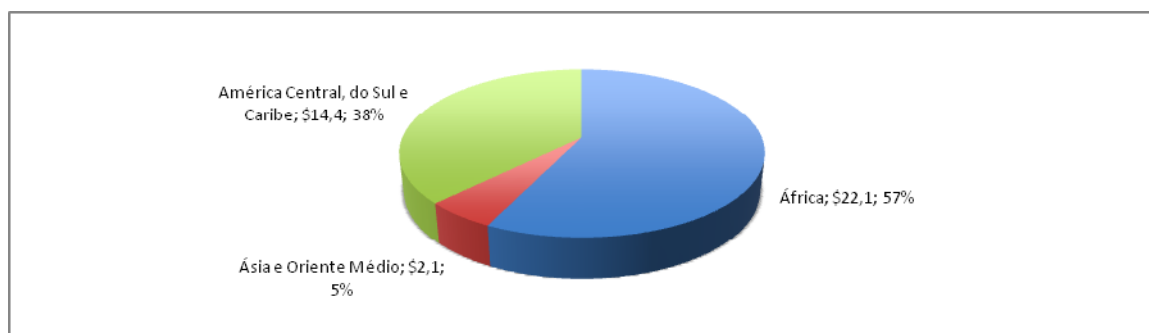
A evolução da cooperação brasileira para o desenvolvimento reflete também esta crescente importância da África, quer ao nível da cooperação técnica, quer ao nível da cooperação econômica e financeira, tal como se documenta nas seções que se seguem. É de esperar, de fato, uma aliança cada vez mais forte entre estas diferentes modalidades de cooperação e também entre a cooperação e as transações comerciais entre Brasil e o continente. 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.¹⁹

3.2. Cooperação técnica com países africanos

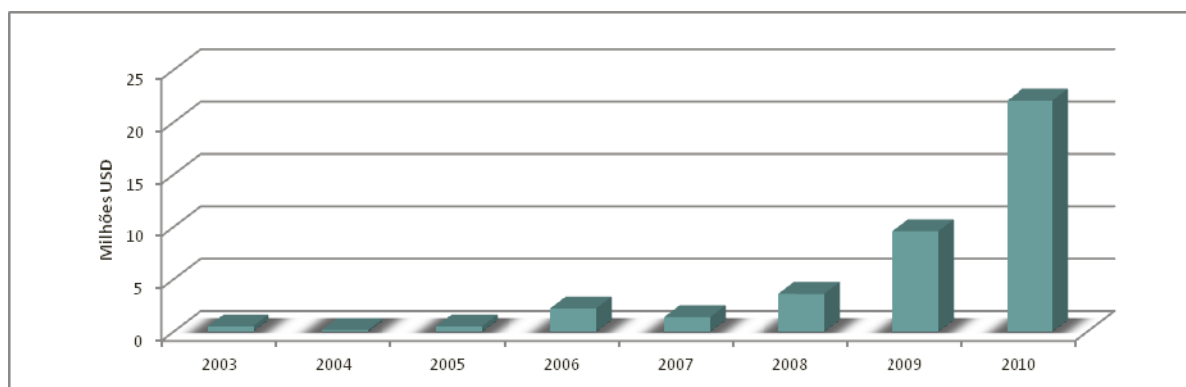
A África é atualmente a principal região destinatária de projetos de cooperação técnica brasileira, tendo em 2010 representado 57% do total da execução orçamental desta modalidade de cooperação (Figura 5). O continente registrou também o maior aumento de recursos no último ano, tendo a execução orçamental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

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

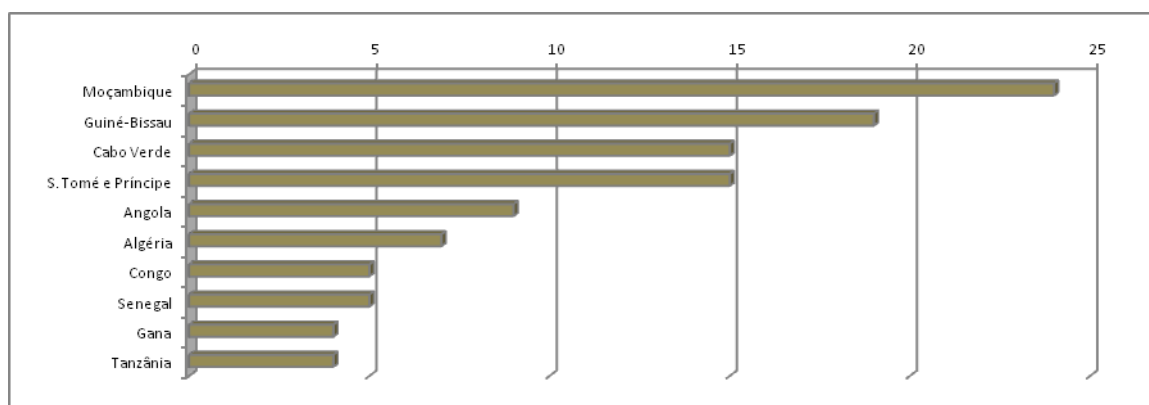


Fonte: ABC (2011).

¹⁹ “Dilma revê estratégia para a África”, *Valor Econômico*, edição de 8 de Novembro de 2011.

O Brasil mantém projetos de cooperação técnica com um total de 38 países africanos. Os cinco países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) surgem no topo da lista de parceiros do continente (Figura 7), destacando-se Moçambique, quer termos de número de projetos, quer em termos de volume de recursos investidos na cooperação. 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 documentada anteriormente.

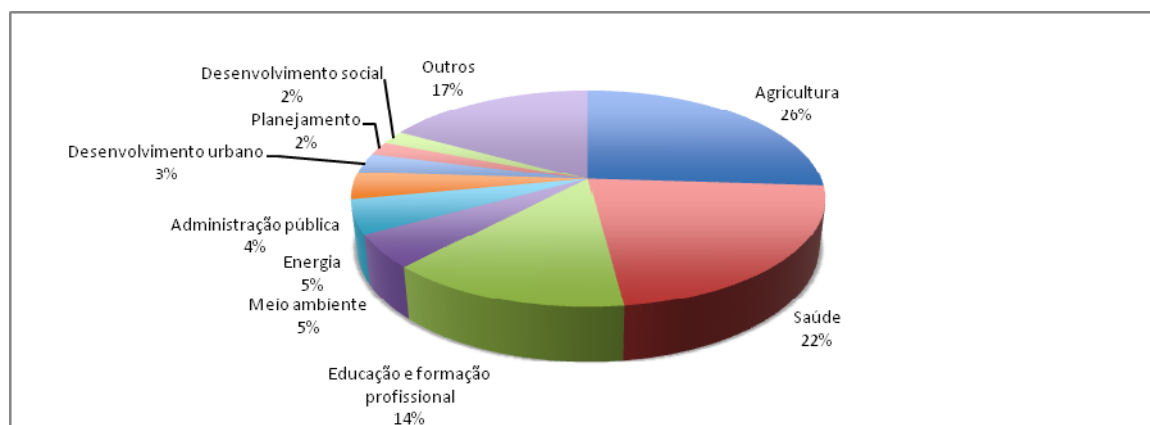
Figura 7. Cooperação técnica com África: principais parceiros segundo o número de projetos em execução



Fonte: ABC (2011).

Tal como para o portfólio global da cooperação técnica, o portfólio de projetos na África abrange um leque variado de temáticas. A composição setorial do portfólio africano é semelhante à composição setorial da cooperação técnica brasileira como um todo, apesar da concentração de projetos em torno da agricultura, saúde e educação ser ainda mais expressiva (Figura 8).

Figura 8. Cooperação técnica com África: principais áreas de cooperação segundo o volume de recursos dispendido, 2003-2010



Fonte: ABC (2011).

O caso da cooperação técnica no setor da agricultura é particularmente interessante de analisar porque ilustra algumas tendências que a cooperação brasileira tem registrado recentemente. A notar, antes de mais nada, que a importância deste setor como área de cooperação técnica poderá vir a expandir-se no futuro próximo em virtude da iniciativa “Diálogo Brasil-África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” que teve lugar em 2010, ainda durante a administração Lula, e que abriu novas frentes de trabalho nesta área setorial. Desta iniciativa resultaram, por um lado, um maior envolvimento da parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na cooperação técnica do governo e a introdução da perspectiva da “agricultura familiar”²⁰ na matriz de cooperação agrícola, até então dominada pelas contribuições da Embrapa, tradicionalmente associada a modelos de desenvolvimento voltados para a agricultura comercial. O Diálogo Brasil-África serviu também para expandir a cooperação a novos países. De fato, desse evento resultaram alguns compromissos que começam agora a tomar forma de projetos concretos. Destaca-se o programa Mais Alimentos África, que visa adaptar a experiência do programa Mais Alimentos implementado no Brasil ao contexto africano, com vista a melhorar os níveis de produtividade e a segurança alimentar. Este programa representa uma

²⁰ A agricultura familiar é um conceito específico do contexto brasileiro. Uma lei de 2006 estabelece critérios para a definição deste tipo de exploração agrícola. Os critérios incluem: a superfície da exploração agrícola (que é variável segundo o município, tendo uma média de 15 hectares, mas podendo, em certos municípios de áreas mais extensas, atingir os 400 hectares), a proveniência da mão-de-obra (que deve ser predominantemente familiar com um máximo de 2 assalariados ao longo do ano), a renda bruta anual (máximo de 130.000 Reais por ano) e o tipo de gestão da propriedade (que deve ser familiar).

mudança na forma de fazer cooperação do Brasil, não apenas porque vai mais além de iniciativas pontuais de capacitação técnica para se focalizar no apoio ao desenvolvimento de políticas públicas, mas também porque associa à cooperação técnica uma modalidade de cooperação econômica ou financeira. O programa Mais Alimentos África consiste especificamente num crédito bancário, em termos concessionais, à aquisição de maquinário e equipamento brasileiro²¹ destinado à “agricultura familiar” (ou conceito equivalente) na África, complementado por atividades de cooperação técnica para apoiar a concepção de planos de desenvolvimento agrário e assistir a utilização e manutenção dos implementos agrícolas adquiridos.

O programa Mais Alimentos África, juntamente com outros projetos de vulto como o Cotton 4 (um projeto de pesquisa sobre o algodão em quatro países da África Ocidental) e o ProSavana (um projeto de desenvolvimento agrário no norte de Moçambique com financiamento complementar do Japão) são exemplos da mudança de abordagem de cooperação técnica, que gradualmente substitui iniciativas pontuais de curto prazo, por projetos de mais longa duração, designados de estruturantes, envolvendo um maior volume de recursos e visando um maior impacto ao nível institucional.

Por fim, uma outra tendência a salientar é o envolvimento dos movimentos sociais brasileiros em projetos de cooperação técnica. A cooperação brasileira é essencialmente uma cooperação entre governos e a sociedade civil brasileira tem tido relativamente pouca participação. Mas vão surgindo iniciativas que contam com o envolvimento direto destes atores na definição e implementação dos projetos. Ainda no caso da agricultura, é exemplo disso um projeto recente sobre recuperação de sementes indígenas, a ser implementado em Moçambique e na África do Sul, e que conta com a participação de dois movimentos sociais de base brasileiros, o Movimento das Mulheres Camponesas e o Movimento Camponês Popular.

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

²¹ Os implementos agrícolas abrangidos pelo programa devem ter um índice de nacionalização de pelo menos 65%.

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. De acordo com informação do Ministério da Fazenda, foram já perdoadas as dívidas de Cabo Verde, de Moçambique e da Nigéria, e está em negociação o perdão/renegociação das dívidas da Guiné-Bissau, República do Congo, Senegal, Tanzânia e Zâmbia. 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. Deste total, 95 milhões foram já acordados com Gana e 98 milhões com Zimbábue, apesar de não se ter ainda iniciado o desembolso. Outros países interessados em usufruir desta linha de crédito, com acordos de crédito em negociação, incluem: o Senegal, o Quênia, Moçambique, os Camarões, a Namíbia e o Sudão do Norte.

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 Angola, Gana, Moçambique e África do Sul, 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.²²

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 saneamento) 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.²³ Resta a dúvida se a linha de crédito BNDES Exim Automático que financia a exportação, nomeadamente, de máquinas, implementos agrícolas e geradores brasileiros²⁴, 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. Apesar do estudo se concentrar nas relações de cooperação com a África, os primeiros três temas têm um alcance mais geral.

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.

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

²² *Folha de S. Paulo*, op. cit.

²³ “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>.

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) – uma iniciativa voluntária que reúne países doadores, beneficiários e organizações da sociedade civil – 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.²⁵ 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, praticada por países como o Brasil, a Índia e a China, é um conceito mais amplo do que conceito de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) do CAD – ver Box 2. A principal diferença entre as definições do CAD e do ECOSOC, e um dos temas controversos nas iniciativas de padronização de critérios, 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).

²⁴http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2011/todas/20110601_bb.html.

²⁵ <http://www.aidtransparency.net/>.

Box 2: Definições de assistência ao desenvolvimento e cooperação Sul-Sul

O Comité da Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE define a assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) como sendo todos os: “fluxos para países e territórios na lista do CAD de países receptores e instituições multilaterais de desenvolvimento, os quais são prestados por agências oficiais, incluindo estados e governos locais, ou pelas suas agências executoras, e cada transação:

- é administrada com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e bem estar de países em desenvolvimento, e
- tem caráter concessional e um grau de doação [*grant element*] de pelo menos 25 por cento (calculado à taxa de desconto de 10 por cento).” (CAD/OCDE 2008: 1)

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) distingue a cooperação Sul-Sul da assistência disponibilizada pelos doadores do Norte, como sendo um conceito mais amplo e profundo que “inclui não apenas fluxos financeiros, como empréstimos e doações para projetos e programas sociais e de investimento em infraestruturas, mas também abarca cooperação através da partilha de experiências, tecnologia e competências, acesso preferencial a mercados e assistência e investimentos de caráter comercial”. “Cooperação Sul-Sul é definida como incluindo doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos à exportação) concedidos por um país do Sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, perdão da dívida, assistência humanitária e contribuições para instituições multilaterais e bancos de desenvolvimento regionais.” (ECOSOC 2009: iii-iv).

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 desenvolvimento (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 estudo²⁶ 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. Quanto à

²⁶ Que se prevê ser publicada no início de 2012.

opção tomada por outros países com programas de cooperação Sul-Sul, a Índia inclui os seus créditos à exportação, que são concessionais por natureza, na sua definição de cooperação para o desenvolvimento e a China, no seu *White Paper on Foreign Aid*, exclui da definição de cooperação para o desenvolvimento os créditos à exportação do seu Banco Exim, apesar de incluir um produto concessional deste banco (Brautigam 2009; Sinha e Hubbard 2011).²⁷ 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 (ou real) quadro da cooperação para o desenvolvimento.

²⁷ Na sua pesquisa sobre a presença da China na África, Deborah Brautigam inclui no cálculo da ajuda chinesa ao desenvolvimento as seguintes categorias: o perdão da dívida, a assistência externa concedida pelo Ministério das Finanças chinês (que inclui doações e créditos sem juro, onde se integram alguns tipos de ajuda que não fazem parte da definição de ODA da OCDE, como por exemplo a ajuda militar) e os créditos concessionais do Banco Exim chinês (Brautigam 2009).

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
Assistência alimentar			349.3	8
Total		100	4,174.7	100

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

4.2. Clareza e adequabilidade do atual mapa institucional

Decorre do ponto anterior uma outra questão digna de reflexão: será que o atual mapa institucional que governa a cooperação brasileira para o desenvolvimento está claramente definido e é adequado para dar resposta às exigências crescentes desta área de atuação?

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 carácter 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. Esta é uma das razões porque a cooperação técnica tem maior visibilidade e emerge como a imagem de marca da cooperação brasileira.

Existem porém outras modalidades importantes no mapa geral da cooperação brasileira para o desenvolvimento, algumas de peso muito superior ao da cooperação técnica, tal como ilustrado pelos dados apresentados na Tabela 2. 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 cooperação²⁸, 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. Tal não significa que o Brasil tenha que convergir para um modelo unipolar da gestão da cooperação, à semelhança do que acontece em países como, por exemplo, o Reino Unido. É necessário, porém, 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.

²⁸ O Itamaraty tem tido, por exemplo, um grande protagonismo na orientação do crédito para África desde 2003.

4.3. Definição de políticas e compromissos

Um terceiro tema de discussão refere-se à definição de políticas e assunção de compromissos pelo governo brasileiro no exercício da cooperação para o desenvolvimento.

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 planejamento, 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.

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. A experiência de cooperação no setor agrícola ajuda a ilustrar este argumento. Até recentemente, a cooperação brasileira na agricultura passava quase que exclusivamente pelas ações de capacitação da Embrapa, que visam a levar para os países parceiros o conhecimento e tecnologias na área agropecuária que permitiram ao Brasil tornar-se um produtor e exportador de sucesso de produtos agropecuários em escala mundial. Com o envolvimento do MDA e a introdução de programas visando o desenvolvimento da agricultura familiar no portfólio de projetos, vem-se a alterar, porém, o conteúdo político e ideológico da cooperação na agricultura. Atualmente esta área de cooperação abrange um grande número de instituições da complexa matriz institucional brasileira, que compreende visões e modelos de desenvolvimento agrícola que não são necessariamente convergentes – sendo o contraste mais notório entre, por um lado, as políticas do MDA, representando a

agricultura familiar e os assalariados rurais, e, por outro, o enfoque da Embrapa e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representando a agricultura comercial de grande escala. Parece inevitável que as divergências existentes no seio das políticas públicas brasileiras para com o setor da agricultura se venham a refletir também nas ações de cooperação. A não definição de uma política de cooperação, com prioridades estabelecidas, permite que as várias abordagens permeiem para o exterior. Por exemplo, em Moçambique, que é um dos principais destinos da cooperação técnica na agricultura na África, duas visões de desenvolvimento agrário estão atualmente sendo veiculadas pela cooperação brasileira – o ProSavana, um programa de investigação e desenvolvimento agrário que visa a replicar no norte de Moçambique o modelo de desenvolvimento do cerrado brasileiro e contrasta com os projetos de promoção da agricultura familiar a serem desenvolvimentos com o apoio do MDA. Até quando o Brasil conseguirá manter esta dualidade e até que ponto estas duas visões são incompatíveis e divergentes são questões que necessitam de reflexão. 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

Finalmente, é importante refletir sobre até que ponto os modelos de desenvolvimento e, em particular, as políticas públicas brasileiras são adaptáveis às realidades do continente africano, e considerar se a transferência destes modelos e políticas, pela via da cooperação governo-a-governo, é tão automática como frequentemente assumido.

Os vínculos históricos e culturais são uma afirmação recorrente nos discursos políticos acerca das relações Brasil-África. O ex-Presidente Lula desempenhou um papel central na aproximação do país ao continente africano, enfatizando as afinidades e o bom relacionamento entre os seus povos – num discurso, na cúpula da União Africana, na cidade Líbia de Sirte em 2009, Lula afirmou que "Brasil e África devem escrever juntos sua história e seu porvir comum".²⁹ É também comum o argumento que as políticas públicas e

²⁹ *Folha de S. Paulo*, seção Mundo, edição de 1/7/2009:
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u589238.shtml>.

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 idiosincrasias 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 acadêmica dentro do Brasil. É de notar, porém, que as contestações do “movimento negro” brasileiro têm ajudado a desenvolver, nos últimos anos, algumas iniciativas que visam a promoção da história e cultura afro-brasileira e africana ao nível curricular e que visam também a integração dos afrodescendentes na formação superior, inclusive na formação diplomática do prestigiado Instituto do Rio Branco (*ibid*).

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 – tais como, o apoio à agricultura familiar e as políticas de proteção social – resultaram da capacidade e perseverança da sociedade civil organizada dentro do Brasil. A transferência destas conquistas para África não pode, portanto, 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. A notar que têm ocorrido tentativas pontuais de envolver a sociedade civil organizada na cooperação técnica, quer através da participação direta na definição e

implementação de projetos específicos, quer através da promoção de fóruns de debate sobre as políticas adotadas.³⁰ Mas será que as dinâmicas Estado-sociedade são também elas transmissíveis ou será que exigem, por outro lado, uma espontaneidade autóctone sobre a qual a cooperação tem pouca influência?

5. Conclusão

A cooperação brasileira tem registrado 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 econômica 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.³¹ Entretanto, no processo evolutivo dinâmico que a cooperação atravessa, há vários assuntos que necessitam de reflexão. Este estudo destacou pelo menos quatro: (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

³⁰ Por exemplo, a Secretaria da Presidência tem ajudado a promover a constituição de um fórum da sociedade civil organizada dos países da CPLP, como forma de institucionalizar o diálogo entre entidades da sociedade civil acerca de cooperação.

³¹ 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.

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.
- 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.

Anexo: Lista de entrevistados

(por ordem cronológica das entrevistas)

1. **Banco Mundial:** Boris Utria, Gerente de Programas, Operações e Carteira
2. **Ministério da Fazenda:** Luiz Fernando Augusto, Secretário Adjunto, Secretaria de Assuntos Internacionais
3. **Câmara de Comércio Exterior:** Giuliana Rigoni, Analista de Comércio Exterior, Secretaria Executiva
4. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:** Peter Stossel, Assessor, Gabinete do Ministro
5. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:** Fernanda Lira Góes, Técnica de Planejamento e Pesquisa
6. **Ministério das Relações Exteriores:** Celso França, Chefe de Divisão, Cooperação Financeira e Tributária e Julio de Oliveira, Diplomata do Departamento de Promoção Comercial
7. **Departamento Intersindical de Estudos Econômicos e Rede Brasileira pela Integração dos Povos:** Adhemar Mineiro, Economista,
8. **ActionAid Brasil:** Adriano Campolina, Coordenador Executivo
9. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social:** Luiz Antonio Dantas, Vice-Presidência, Priscilla da Matta, Assessora, Área de Comércio Exterior, Simone Saisse Lopes, Área Internacional, e Francisco Sant Ana, Área Internacional

10. **Inmetro:** José Vinge, Coordenador Substituto de Articulação Internacional Frederico Marinho, Sub-chefe da Divisão de Cooperação Internacional, Ana Luísa Gueron, Assessora do Coordenador da CAINT, Eduardo Gadret, Divisão de Superação de Barreiras Técnicas da CAINT, Leonardo Pace, Divisão de Superação de Barreiras Técnicas, e Evelyn Cruz, Direção de Cooperação Internacional