

37º. Encontro Anual da ANPOCS
ST32 – Teoria e prática das relações Sul-Sul

**A Cooperação Sul-Sul revisitada: a Política Externa do Governo Lula da
Silva e o Desenvolvimento Africano**

Roberto Goulart Menezes

Professor-adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB) e Coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (NEM/CEAM/UnB). Correio eletrônico: rgmenezes@unb.br

Claudio Oliveira Ribeiro

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, professor de Relações Internacionais no Senac-SP. Correio eletrônico: professorclaudio@gmail.com

A COOPERAÇÃO SUL-SUL REVISITADA: A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA DA SILVA E O DESENVOLVIMENTO AFRICANO¹.

**Roberto Goulart Menezes
Claudio Oliveira Ribeiro**

O risco de planos de cooperação internacional é o de modificarem o sentido que os povos desejam imprimir ao seu próprio desenvolvimento.

San Tiago Dantas, *Política Externa Independente*, 2011 [1962].

1. Introdução

A estratégia de cooperação Sul-Sul conformou um dos eixos da política externa do governo Lula da Silva (SOUZA, 2009). Caracterizada pela formação de novas coalizões, parcerias e de busca de novos mercados, essa estratégia inscreve-se em um cenário marcado pela reconfiguração das relações internacionais e do fortalecimento da multipolaridade no qual o Brasil busca desenvolver uma nova estratégia de inserção internacional.

Nesse trabalho o nosso objetivo geral é discutir a política de cooperação Sul-Sul para a África implementada pela gestão Lula da Silva (2003-2010). A análise das questões relativas ao tema da cooperação, no desenho maior da

¹Este trabalho contou com o auxílio financeiro do Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de Brasília.

nova estratégia de inserção do País na gestão Lula da Silva, nos revela a utilização dela como instrumento de política externa.

Sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), instituída em 1987, uma ampla agenda de cooperação técnica, científica e tecnológica com 37 países africanos representa essa nova frente da política externa brasileira. No discurso veiculado pelo Itamaraty, esse novo "olhar" acerca da cooperação, em oposição à vertical relação que historicamente caracteriza os projetos de "auxílio" ou "ajudas" fornecidas pelo Norte, se dá em patamares horizontais e livres de condicionalidades. Assim, “a cooperação brasileira para o desenvolvimento tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa.” (ABC; IPEA, 2010, p. 16).

Assim, no bojo da revisão do paradigma da cooperação internacional para o desenvolvimento encontramos importantes elementos para o entendimento do papel dos assim chamados “países intermediários” ou “grandes semiperiféricos” na reconfiguração da geopolítica mundial. Entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão Lula da Silva abriu um novo espaço para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento e também para uma nova compreensão da importância e as novas atribuições que países do perfil do Brasil – “renda média” - começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais. Ao mesmo tempo, esses países intermediários são marcados por um “dualismo constitutivo de suas respectivas condições socioeconômicas” (LIMA;HIRST, 2009, p. 8).

O trabalho está organizado da seguinte forma: além dessa introdução, na primeira parte analisamos a estratégia Sul-Sul e a política externa brasileira. Na segunda, a cooperação brasileira com o continente africano e a identificação das diversas áreas e os projetos firmados pelo Brasil com 37 países e por último apresentamos as considerações finais.

2. A estratégia Sul-Sul: política externa assertiva e autonomia decisória

Desde os anos 1950, o Brasil tem participado e desenvolvido ações de cooperação internacional. Essas ações foram concebidas e implementadas em diferentes conjunturas políticas, sociais e econômicas. Elas se intensificaram no quadro do processo de libertação nacional que teve lugar na África e Ásia, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960 e tiveram no Movimento dos Países Não-Alinhados, no Grupo dos 77 e na reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) nos anos 1970 suas instâncias mais importantes à época (IPEA; ABC, 2010). Todas essas iniciativas políticas buscavam redirecionar o conflito internacional para o eixo Norte-Sul em oposição ao eixo Leste-Oeste que caracterizava a guerra fria (1947-1989) e assim pôr o tema do desenvolvimento em relevo na agenda internacional².

Porém, a nova realidade internacional do mundo pós-guerra fria trouxe novos desafios para a temática do desenvolvimento. A intensificação do processo de globalização, o acirramento da competição internacional e a emergência de novos polos de poder deixaram dezenas de nações praticamente à margem desse novo cenário mundial. Nas palavras de Chesnais, trata-se de uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e regulação”. (1996, p. 13).

No plano global, o governo Lula da Silva priorizou o multilateralismo (reforma do processo decisório da ONU, não-proliferação), o desenvolvimento de uma política comercial mais afirmativa com atuação sobretudo nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e parcerias estratégicas no âmbito Sul-Sul com países semi-periféricos grandes (África do Sul, China, Índia, Rússia entre outros).

A crença no fortalecimento da multipolaridade nas relações internacionais na primeira década do século XXI orientou a atuação estratégica da diplomacia brasileira, uma vez que a hipótese de uma ordem unipolar, prognosticada com o fim da Guerra Fria, perdeu força no horizonte internacional na última década. Diferente da corrente da credibilidade internacional que havia informado a diplomacia da era Cardoso (1995-2002), a gestão Lula da Silva orientou-se pela vertente autonomista. Críticos da agenda liberalizante, essa vertente “consiste em contribuir para a emergência de uma ordem internacional

²Podemos considerar a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento proclamada em 1986 como documento síntese dessa luta.

multipolar que possa alterar a correlação de forças e conter impulsos unilaterais na cena mundial” (SOUZA, 2009, p.23).

Na América Latina, o fracasso das políticas neoliberais, disseminadas para toda a região desde os anos 1980 sob forte influência de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, paulatinamente cedeu lugar ao retorno do debate acerca das novas estratégias de desenvolvimento. Na virada do século XX, as reformas orientadas para o mercado perderam seu ímpeto na agenda dos novos governos sul-americanos (CRUZ, 2007). A chegada ao poder de governos comprometidos com uma agenda pós-neoliberal deparou-se com resistências no seio da sociedade e em parcelas da burocracia estatal. No começo do século XXI, o revigoramento da capacidade dos Estados e uma compreensão melhor da complementaridade entre esses e os mercados marcam as estratégias de desenvolvimento da região (RODRIK, 2002).

O governo Lula da Silva ao buscar “destravar o capitalismo” brasileiro, através do “desenvolvimento com inclusão social”, retomou em grande parte o “velho projeto desenvolvimentista que remonta à década de 1930 e que só foi interrompido nos anos 1990” (FIORI, 2007, p. 259). Esses ingredientes conformam em grande medida a noção de *Estado logístico*. De acordo com Cervo, em oposição ao *Estado normal* (ou neoliberal), essa modalidade de Estado “recupera a autonomia decisória da política exterior sacrificada pelos normais [...] implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista” (2008, p.85). A relação do governo Lula da Silva com os preceitos do neoliberalismo sempre se mostrou conflituosa, uma vez que a política macroeconômica prosseguiu com forte viés monetarista. Para Cruz, mesmo com a manutenção do modelo econômico de seu antecessor as políticas da gestão Lula da Silva não se enquadrariam ao “*script* neoliberal” (2007, p. 405).

No tocante a percepção do ordenamento internacional, os países agrupados sob o acrônimo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), de acordo com Hurrell (2006), orientam-se pela “transição de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo” (p. 4). Assim, segundo o autor, esses países “interagem de maneira problemática com os complexos processos de liberalização política

e econômica e – mais importante – contesta os limites e o caráter dessa liberalização.” (idem).

Para um presidente eleito por uma coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores e crítico histórico da atuação internacional dos Estados Unidos, Lula da Silva acabou por estabelecer relações *maduras* com a hiperpotência. Ao final de seu governo, as relações entre Brasil e Estados Unidos estavam em uma de suas melhores fases. Para Guimarães (2006), elas se orientaram por uma visão da realidade internacional calcada na defesa dos interesses nacionais e na recusa das hegemonias de todos os tipos:

As relações do Brasil com os Estados Unidos podem se revestir de enorme delicadeza, mas o princípio básico deve ser o de que o governo brasileiro não tem nenhuma razão para se submeter à hegemonia americana. Não tem o direito de exercer uma política de submissão, ainda que disfarçada, pois uma política externa independente, firme e serena não será punida nem econômica nem muito menos militarmente pelos Estados Unidos, que respeitam mais os Estados que se respeitam do que aqueles Estados que se submetem espontaneamente à sua hegemonia (p. 267-8).

De acordo com o então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009), uma atuação internacional orientada por uma nova *estratégia diplomática* implicava em abandonar os pressupostos da diplomacia da credibilidade em prol de outra, referenciada na concepção da diplomacia desenvolvimentista. Dado que uma política externa com credibilidade internacional e uma política externa independente não são excludentes.

Adepto e incentivador da vertente autonomista, Guimarães sempre mostrou-se crítico da estratégia liberal dos “países periféricos cooperativos”:

Considera que o sistema internacional é formado por Estados iguais, de poder semelhante, que tendem a cooperar entre si para o bem-estar da humanidade e a paz. [...] o ideal para a inserção política do Brasil no mundo é cooperar com todos os Estados, se antecipar nos processos de paz e desarmamento, não desafiar as grandes potências [...] não procurar exercer qualquer protagonismo em razão da *escassez de poder* do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional. (2006, p. 55-6).

Ao contrário da concepção liberal das relações internacionais, a percepção da vertente autonomista, como nas duas passagens acima, enfatiza a necessidade de um projeto próprio de cada nação. Essa visão tem raízes no nacional-desenvolvimentismo, inscrito na formação diplomática do País desde

meados do século XX e retomado em anos mais recentes. Ela realça os aspectos da hierarquia internacional e a acirrada competição na ordem internacional contemporânea.

A vertente autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas. Nela, os resultados da liberalização comercial são vistos com reticência e a adesão aos regimes internacionais é encarada de modo crítico. No horizonte, essa vertente vislumbra influir no jogo de poder internacional por meio da elaboração de arranjos ou coalizões com Estados-nação de perfil aproximado ao seu (SOUZA, 2009).

Assim, na *era dos gigantes* o estreitamento das relações Sul-Sul figura como uma das possibilidades de reduzir assimetrias das “estruturas hegemônicas de poder” e torna-se um exercício criativo para um País do porte do Brasil na construção de alternativas. É preciso localizar e aproveitar as “brechas no meio internacional para relacionamentos construtivos e autônomos em relação à agenda internacional que refletem as perspectivas de Washington” (ALMEIDA FILHO, 2009, p. 80).

Nesse contexto, o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi instituído pela Declaração de Brasília (junho de 2003), apenas três meses após a deflagração pelos Estados Unidos da Guerra do Iraque, com um amplo programa de cooperação entre seus membros e tendo como principal bandeira a defesa do multilateralismo. Na perspectiva da política externa brasileira, a instituição de coalizões do tipo IBAS contribui para uma ordem internacional multipolar. Os três integrantes partilham de algumas características em comum: situam-se na periferia do capitalismo (“países intermediários”), possuem economias dinâmicas e exercem papel de relevo em suas respectivas regiões. Mesmo não apresentando comportamento uniforme perante aos desafios no sistema internacional, esse mecanismo de associação em coalizão busca abrir novos espaços de atuação para os seus integrantes (MENEZES, 2010).

Ainda que a cooperação abarque ampla agenda, as áreas do desenvolvimento e da segurança guiaram a formação dessa coalizão inédita. Entre os interesses materiais concretos que sustentam essa coalizão estão a atuação nas negociações da Rodada Doha e a reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), na qual os membros do IBAS atuam para

conquistar o status de membros-permanentes. Porém, no campo da segurança eles encontram mais divergências que convergências (LIMA, 2005).

Para os críticos da política Sul-Sul adotada pelo governo Lula da Silva, essa política caracteriza-se pelo distanciamento dos parceiros tradicionais do Norte, ou seja, Estados Unidos e Europa e um retorno as políticas ultrapassadas dos anos 1960, no espírito do chamado “terceiro-mundismo” (LAMPREIA, 2011). O governo, de posse dos números do comércio internacional, rebatia os críticos e afirmava que ela não se dava em detrimento dos fortes laços com as economias centrais, mesmo com a perda relativa em termos percentuais observada nos últimos anos, quando a corrente de comércio com os Estados Unidos decaiu de cerca de 24% em 2002 para próximo de 15% em 2009³. Com a União Européia a oscilação no período foi bem menor. Ainda que a justificativa maior para as alianças com países do Sul seja política, os dados da corrente de comércio não são desprezíveis, considerando a diversificação que eles representam para as exportações do País.

No entanto, as atuais coalizões do tipo IBAS diferem substancialmente dos arranjos de cooperação perseguidos pelos países periféricos nos anos 1960 e 1970. Entre os diferenciais estão “a defesa de instituições e de valores democráticos”, ausentes ou relativizados naquelas propostas, bem como a defesa de instituições democráticas que constitui “o fundamento político central” da iniciativa (LIMA; HIRST, 2009, p. 12). Outra importante articulação criada no âmbito da política Sul-Sul foi a articulação do G-20.

Desde a sua formação na reunião ministerial de Cancun (2003), sob a articulação e liderança do Brasil, o G-20, iniciativa de geometria variável, tem servido de importante instrumento de pressão na Rodada Doha no pleito para eliminar os subsídios agrícolas que geram graves distorções no comércio

³ “As parcerias que o Brasil faz não são excludentes, e por isso o País tem diálogo estreito não apenas com a América Latina e com os países em desenvolvimento, ou ainda com os chamados “emergentes”. Temos uma relação densa também com os países desenvolvidos e considero que essa é a linha correta a seguir. [...] Assim, temos contribuído para começar a desenhar uma nova ordem mundial, sem a pretensão de liderar ninguém ou de recorrer a rótulos como o de líder, que pessoalmente não me agradam e geram incompreensões. Nosso interesse é o de contribuir para buscar soluções”. Entrevista exclusiva concedida por escrito pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, aos jornais Politiken (Dinamarca) e Dagbladet (Noruega).Copenhague, 17/12/2009.

internacional do setor. Ele recupera também o tema do desenvolvimento nas relações internacionais. A subvenção pelos governos dos países ricos aos seus produtores rurais, nem sempre competitivos, impõe pesadas perdas para as nações do Sul. A lógica das coalizões do tipo G-20 é aproveitar o espaço político proporcionado pelas instituições internacionais, no caso a Organização Mundial do Comércio, pelos países mais fracos formarem coalizões a fim de moldar normas que atendam seus interesses (HURRELL, 2006).

No campo da segurança internacional, a estratégia brasileira para integrar permanentemente o Conselho de Segurança das Nações Unidas inclui: o revigoramento da política para a África (detentora de um quarto dos votos na Assembleia Geral da ONU), a participação do Brasil na missão de paz criada para o Haiti em 2004, o reconhecimento da China como economia de mercado e a parceria estratégica com a França no campo da defesa, entre outras iniciativas. Essa ambição da diplomacia brasileira reafirmada no governo Lula da Silva sempre foi proporcional à polêmica provocada por essa iniciativa e sua repercussão em determinados setores no plano doméstico.

O discurso diplomático brasileiro sempre esforçou-se para não vincular a participação do País na Minustah (Missão das Nações Unidas para estabilizar o Haiti) como parte da estratégia para obter apoio ao pleito do Brasil no CSNU. O motivo para a presença de tropas brasileiras no Haiti seria de caráter humanitário. A manutenção de 1.260 soldados das forças armadas no país caribenho, a um custo aproximado de mais de US\$ 700 milhões desde 2004, seria a contribuição de um país do Sul para novos arranjos de segurança coletiva. O Haiti foi um dos principais destinos da ajuda humanitária e receptor de recursos físicos, humanos e financeiros do montante empenhado pelo País entre 2005-2009 (ABC; IPEA 2010). Juntamente com 33 países africanos e outros 15 asiáticos, ele compõe o grupo dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, segundo dados das Nações Unidas de 2009.

Essa linha de raciocínio também é sustentada por Seitenfus, enviado especial do Ministério das Relações Exteriores e atual representante do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos no país caribenho. De acordo com o autor, o governo brasileiro teria agido corretamente ao aceitar o chamado do Conselho de Segurança:

O Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti. Fazendo-o não perseguiu, além de incentivar a solução negociada através do sistema multilateral, nenhum interesse estritamente nacional. Ou seja, lá estamos para servir às causas mais nobres da Humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos. (SEITENFUS, 2007, p. 14).

De acordo com Seitenfus, a ação brasileira inscreve-se em uma nova modalidade diplomática, a solidária. O socorro do Brasil a um país detentor do pior índice de desenvolvimento humano do continente americano, dependente de ajuda humanitária constante, marcado desde meados do século XX por seguidas ditaduras sanguinárias e classificado como um *quase Estado* se explica na chave da solidariedade. Seria o gesto de uma nação do Sul assumindo novas responsabilidades na cena internacional.

No entanto, essa visão idealista não é consensual na análise da política de cooperação do País. Assim, de acordo com Corrêa (2010), “o argumento da solidariedade ganha, contudo, mais apelo e reconhecimento no âmbito da cooperação Sul-Sul, pois o país que atua na condição de provedor está abrindo mão de recursos humanos e financeiros que poderiam atender as populações carentes de seu próprio país [...] Mesmo quando um país em desenvolvimento presta cooperação a outro sem estabelecer condicionalidades, essas iniciativas poderiam ser consideradas como um investimento”. (p. 91).

Por outro lado, a presença das tropas brasileiras no Haiti é encarada com reticência por parte da opinião pública, intelectuais e parlamentares. Segundo eles, essa iniciativa seria uma forma de intervenção na soberania do país caribenho e estaria subordinada aos interesses geopolíticos brasileiros que transcendem a dimensão humanitária.

Assim, não se pode descartar que possam haver motivações estritamente humanitárias para se prestar ajuda a um país mais pobre. Porém, a presença de “interesses econômicos e geopolíticos podem constituir o elemento motivador de um país provedor de cooperação Sul-Sul.” (idem, p. 92). A existência de uma “solidariedade interessada” se faz presente em outras frentes de cooperação, como as desenvolvidas na África.

3. A cooperação técnica, científica e tecnologia com países africanos

Entre 2005 e 2009, o governo federal investiu R\$ 3,2 bilhões em projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento em suas diversas modalidades: assistência humanitária, científico-tecnológica, econômica, educacional, técnica. Esse valor representa 0,02% do PIB brasileiro (IPEA; ABC, 2010). A coordenação da agenda de cooperação internacional está sob responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores que, apesar de seu baixo orçamento anual (cerca de US\$ 60 milhões), desenvolveu mais de 300 iniciativas de cooperação técnica com 37 países africanos nos últimos anos. Entre as áreas mais demandadas estão: agricultura, saúde, educação e formação profissional (ABC, 2010)⁴. Dos 49 países de menor desenvolvimento relativo, 33 estão no continente africano. Isso faz da África um espaço central de experiências de cooperação e grande desafio para o enfrentamento da pobreza e da fome no rol das políticas e modelos de cooperação para o desenvolvimento.

No levantamento pioneiro realizado pelo IPEA e a ABC, a fim de mensurar o volume de recursos, as áreas e as modalidades de cooperação internacional empenhados pelo Brasil entre 2005 e 2009, ela é assim definida:

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 de suas condições socioeconômicas. (p. 17).

Esse conceito difere daquele utilizado pela Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) da OCDE por enfatizar que todos os recursos empenhados são a fundo perdido, enquanto para a AOD “possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais,

⁴ Para uma visão geral da cooperação brasileira em anos recentes veja o importante trabalho de CORREA (2010).

excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais” (IPEA; ABC, 2010, p. 17).

De acordo com o embaixador Celso Amorim (1994), o fato de países em desenvolvimento cooperarem, faz com que desapareçam fatores de desconfiança e riscos reduzidos pelos desequilíbrios entre os parceiros. Isso acaba por se tornar um elemento importante para a política dos países envolvidos, que visam desenvolvimento tecnológico e científico:

Algumas considerações têm de ser levadas em conta quando se buscam a cooperação internacional, são elas: a) a cooperação internacional não pode ser encarada como alternativa para o esforço interno. Só coopera com outros países quem já dispõe de certa base científica e tecnológica própria. Apelar para a cooperação como fonte exclusiva ou principal de desenvolvimento, é condenar-se à dependência e à submissão; b) a cooperação só será verdadeiramente frutífera quando houver complementaridade real de interesses (p. 162-163).

O fato do Brasil ter problemas semelhantes aos dos países beneficiados ou possuir políticas públicas exitosas no enfrentamento desses mesmos problemas, transforma-o em um parceiro essencial na realização de projetos de cooperação com nações da periferia do capitalismo. Entre os princípios e características da cooperação Sul-Sul, temos: “respeito à soberania dos países em desenvolvimento, não ingerência nos assuntos dos parceiros, vantagens comparativas frente à cooperação dos países desenvolvidos, entre as quais, custos operacionais menores e a disponibilização de tecnologias.” (CORREA, 2010, p. 91).

No quadro dos arranjos cooperativos empreendidos pelo Brasil com os países africanos, ressalta-se a atuação do país junto à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que tem se caracterizado pelo fortalecimento da estrutura institucional da organização e pelo oferecimento de conhecimento técnico em setores estratégicos aos outros membros do grupo. Em 2006, o Brasil passou a ser representado por uma Delegação Permanente e patrocinou a Resolução, adotada em 2008, sobre o “Reforço da Sociedade Civil da CPLP”. Em oito anos, a Comunidade passou a contar com reuniões periódicas para discussão das principais áreas de Administração Pública dos oito países membros. Entre as principais áreas de troca de conhecimento estão: gestão de recursos humanos, telecomunicações, cooperação eleitoral, segurança

alimentar, saúde pública, gestão administrativa, governo eletrônico e educação ambiental. O Brasil conta desde 2004 com o apoio dos demais membros da CPLP ao seu pleito na reforma do CSNU.

Ainda no contexto das ações multilaterais, a aproximação do Brasil com o continente africano compreende ações voltadas para o estabelecimento de mecanismos de cooperação com a União Africana (UA). Trata-se de iniciativa complementar as ações destinadas a desenvolver o relacionamento com cada país africano na órbita bilateral. A reabertura da Embaixada de Adis Abeba, sede da UA, em setembro de 2004, reflete a busca por essa aproximação. Em 2007, o Brasil também firmou o “Acordo de Cooperação Técnica” com o bloco e na XIII Cúpula dos Chefes de Estado da União Africana, realizada em Sirte (Líbia) foram assinados três Ajustes Complementares ao Acordo de Cooperação Técnica nas áreas de agricultura e desenvolvimento social. Nesta última, estão contemplados os setores de saúde, cultura, esporte, proteção social, entre outros.

No plano econômico, durante a gestão Lula da Silva, as relações econômicas entre Brasil e o continente africano se intensificaram tanto pelo comércio quanto pela atuação de empresas nacionais. Para permitir a primazia aos países africanos nas estratégias econômicas brasileiras, instrumentos legais foram instituídos, políticas elaboradas com a participação de órgãos governamentais. Com a África do Sul, foram assinados dois acordos já ratificados por ambas as partes, e um acordo ratificado pelo Estado africano, mas ainda a espera de aprovação pelo senado brasileiro. O Brasil também assinou e ratificou um acordo com a SACU e outro com a Argélia.

Entre os protagonistas governamentais estão o BNDES, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e o MRE no fortalecimento dos laços econômicos com a África. Quanto à iniciativa privada, as empresas instalam-se na África para atuarem em três diferentes tipos de negócios: exploração das oportunidades dos mercados nacionais, extração de recursos naturais e construção de grandes obras públicas. Destacam-se os trabalhos de grandes empreiteiras brasileiras, da Vale e da Petrobrás.

Na área da saúde, a gestão Lula buscou contribuir com os países africanos ao intensificar o combate a doenças, principalmente, a AIDS e a malária através da capacitação de profissionais, fortalecimento institucional e

intercambio de técnicas e conhecimentos. Foram assinados 53 atos bilaterais com 22 países, incluindo um acordo para instalação de um escritório regional da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Moçambique.

Na área da educação foram realizados 55 atos bilaterais com mais de 20 países, destacando-se 19 memorandos de entendimento e 21 acordos. Dentre os acordos, ressalta-se a criação da UNILAB (Universidade Luso-Afro-Brasileira), a implementação de programas diversos de apoio na área de educação a países da CPLP e o programa “linguagem das letras e dos números”, que promoveu capacitação de 120 professores de matemática e português de Cabo Verde.

Neste mesmo sentido, a grande maioria dos projetos que o Brasil executa na África contempla algum tipo de cooperação em formação profissional. Áreas como educação, saúde, agricultura e esporte envolvem quase sempre a formação de recursos humanos nos países em que são estabelecidas as parcerias. Junto com o MRE, verifica-se a participação de outras instituições sociais como ong's ou mesmo sem a vinculação governamental a iniciativa privada busca ajudar na formação de profissionais. Quanto à iniciativa da gestão Lula merecem destaque dois memorandos de entendimento assinados pelo Instituto Rio Branco e academias diplomáticas do Quênia e do Egito, além de Acordo de cooperação com a Academia Real Marroquina de Diplomacia, os Ajustes Complementares para implementação de núcleos de formação profissional (Angola, Zâmbia, Moçambique, Guiné-Bissau, entre outros), e os dois ajustes complementares relativos a formação de recursos humanos para produção de cana-de-açúcar e de palma africana no Congo. Há participação nesses projetos dos Ministérios da Saúde, Educação, Esporte e Agricultura. SENAI e SENAC são instituições cujas iniciativas também se destacam.

A semelhança entre a savana africana e o cerrado brasileiro apresenta grandes oportunidades para troca de experiências, ainda mais na agricultura, setor chave da África e do Brasil. No governo Lula, buscou-se explorar o potencial agrícola africano. A cooperação nessa gestão plasmou em mais de 50 instrumentos jurídicos internacionais, entre Acordos, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares e Programas de Trabalho, assinados desde 2003 especificamente sobre essa temática, com 18 países africanos.

Destaque para atuação da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa). Em 2007, a empresa abriu o escritório regional para África, sediado em Acra (Gana) e foi formalmente inaugurado pelo presidente Lula em 2008.

Apesar de não receberem parcela expressiva em termos financeiros, os países africanos que não integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, são palco de importantes iniciativas do Brasil. A cooperação técnica com Benin, Burkina Faso, Chade e Mali denominada Cotton 4 é uma delas. Esse grupo de países da África Subsaariana (e integrantes do grupo dos países de menor desenvolvimento relativo) busca com o apoio do Brasil melhorar a qualidade e a quantidade do algodão produzido na região.

O cultivo de algodão é muito importante para os 4 países africanos que participam do projeto. Apesar de não representarem parcela significativa da produção mundial desse produto, eles tem nesse setor um dos seus principais produtos para gerar renda e emprego aos seus cidadãos. Em um mercado no qual a produção mundial passou de 10,2 milhões de toneladas (1960) para cerca de 20,3 milhões em anos recentes, esses 4 países mantiveram baixos índices de produção e produtividade quando comparados aos grandes exportadores: China (28%), Estados Unidos (17%) e Índia (12%).

Os países africanos, que dependem da exportação do algodão, enfrentam ainda os altos subsídios concedidos pelos governos dos países do Norte aos seus produtores. Sem competitividade no mercado internacional, os impactos econômicos e sociais sobre as sociedades africanas são significativos. Assim para os países do Cotton 4 o setor algodoeiro é vital na geração de trabalho e renda, chegando em alguns casos a representar até 50% do produto interno bruto. (ABC, 2009).

O projeto Cotton 4 desenvolvido pelo Brasil desde 2006 revitalizou o Centro de Pesquisas Agrícolas de Sotuba (Mali), conta com técnicos brasileiros da Embrapa na criação de um laboratório e de biofábricas a fim de promover o controle e manejo de pragas. Este Laboratório serve de base experimental para as cultivares e de ponto estratégico para o treinamento dos técnicos dos países que formam o Cotton 4.

Essa cooperação tem o apoio da Embrapa que possui excelência na produção de tecnologia para o algodão e repassará sua experiência as instituições homologas dos países africanos. A Embrapa é executora direta do

projeto mantendo um quadro de profissionais no continente, tornando-se parceira das agências fomentadoras de tecnologia agrícola que são: Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas do Benin (INRAB), Instituto Nacional de Pesquisas Agrícolas e Ambientais – Burkina Faso –(INERA), Instituto Chadeano de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (ITRAD) e o Instituto de Economia Rural (IER) localizado no Mali. Benin, Burkina Faso e Mali, figuram na lista dos 20 maiores produtores de algodão no mundo. Essa cooperação técnica brasileira se dá no marco da estratégia de cooperação Sul-Sul. Como podemos observar no quadro a seguir, os 4 países apresentam baixos índices de desenvolvimento econômico, humano e social.

Entre 2003 e 2010, foram assinados quatro instrumentos jurídicos internacionais entre o Brasil e países africanos na área de aquicultura e pesca, memorandos de entendimento bilaterais com Guiné-Bissau (2010), República do Congo (2007) e São Tomé e Príncipe (2009), e projeto trilateral Brasil-França-Camarões para apoio a aquicultura camerunesa (2009). Participação do Ministério da Pesca e Aquicultura, criado em 2003, facilitou a iniciativa do MRE.

O setor das fontes não-renováveis de energia é central na relação entre o Brasil e os países africanos, principalmente, em decorrência das vastas reservas de petróleo, gás natural e carvão do continente. A Petrobrás está presente em cinco países africanos, outras empresas trabalham pela construção de usinas e extração de minerais. Por outro lado, o incentivo brasileiro a produção e ao uso de biocombustíveis foi o foco principal da gestão Lula a ser disseminado no Continente.

Entre 2003 e 2010, foram assinados oito instrumentos jurídicos internacionais sobre ciência e tecnologia, entre Acordos, Ajustes Complementares e Programas de Trabalho, envolvendo sete países africanos. O programa PROAFRICA do Ministério da Ciência e Tecnologia de 2004 para financiamento de pesquisas de brasileiros em conjunto com pesquisadores africanos incentivou a produção de projetos e trocas de experiências.

Os vinte e um atos bilaterais assinados entre Brasil e países africanos na área dos esportes indicam a busca brasileira de reforçar sua cooperação através da capacitação técnica de profissionais, além de difundir os programas do ministério dos esportes, em especial os de cunho social. Enfatiza-se

também a presença de empresas brasileiras da área nesse processo de interação de iniciativa governamental e privada.

É fato que as escassas ligações aéreas intermediadas pela Europa para o continente africano, aumentam significativamente os custos de envio de pessoal e de compra e venda de mercadorias africanas. Para diminuir essa “distancia” e permitir maior fluxo de trocas, foram assinados seis instrumentos legais em transportes entre o Brasil e o continente africano. Destes, cinco acordos de serviços aéreos (Cabo verde, Gana, Camarões, Senegal e Moçambique) e um acordo sobre transporte e navegação marítima com a Argélia (2006). É importante ressaltar que os atos foram acompanhados de missões técnicas brasileiras (com participação da CONAC e da ANAC) no setor a África.

O setor de infraestrutura africano apresenta enormes potencialidades, pouco exploradas pelos principais atores econômicos do mundo. Consoante com tal percepção, o governo brasileiro abordou o desenvolvimento da infraestrutura na África em torno de dois eixos: um através da participação de empresas de construção brasileiras em obras em países africanos, facilitada pela ajuda de setores da política externa do Brasil dedicados a promoção nacional; o outro pela aprovação de financiamentos e a concessão de crédito oficial para projetos de reconstrução nacional, como no caso angolano. O intercâmbio de técnicas e o envio de missões também contribuiu para o desenvolvimento urbano.

A manutenção de paz e segurança internacionais e a promoção do desenvolvimento tecnológico são dois campos que podem ser desenvolvidos através da cooperação entre Brasil e países africanos. Neste sentido, ao longo da gestão Lula, o Brasil buscou intensificar a troca de conhecimentos na área de defesa. Junto ao Ministério da Defesa, o MRE conduziu a assinatura de Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com sete países (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal). Além disso, desenvolveram-se quatro outros instrumentos jurídicos internacionais na área e a ratificação de um acordo previamente assinado com Cabo Verde.

4. Conclusão

Assim, entendemos que ao destinar ao tema da cooperação Sul-Sul um lugar de destaque em sua diplomacia, a gestão Lula da Silva renovou a importância da imaginação e de novas possibilidades entre as nações historicamente dependentes da ajuda das nações do Norte e recolocou a periferia como sujeito de seus projetos e possibilidades na ordem internacional assimétrica, violenta e hierárquica.

Porém, diferente do discurso da política externa brasileira, segundo o qual a cooperação brasileira é desinteressada e busca desenvolver projetos sem contrapartida, o que percebemos é a busca de uma “solidariedade interessada”. Através dela, o País exercita a cooperação como instrumento de política externa e entende como um investimento os recursos humanos, físicos e financeiros aportados nos projetos de cooperação para o desenvolvimento. Uma certa visão realista das relações internacionais parece presente na formulação da ajuda internacional prestada pelo País.

A ação de um país de ‘renda média’ como o do Brasil no terreno da cooperação internacional Sul-Sul é complementar às ações do modelo de cooperação Norte-Sul. Uma vez que o País não dispõe de grandes margens orçamentárias para fazer frente a demanda que certamente existe por mais cooperação a fundo perdido. No entanto a imagem do País no campo da cooperação internacional está deixando de ser a de receptor para se transformar em importante doador.

Como afirmamos no início deste trabalho, em que pese a dualidade presente no debate acerca da cooperação Sul-Sul entre a hegemonia e a busca de autonomia, entendemos que ao se apoiar na revisão dos termos em que se processam as relações de cooperação e suas modalidades, a gestão Lula da Silva abriu um novo espaço para se realizar acordos de grande envergadura no que se refere ao novo desenvolvimento e também para uma nova compreensão da importância e as novas atribuições que países do perfil do Brasil – “renda média” - começam a ocupar no conjunto maior das relações internacionais.

5. Bibliografia

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO/MRE. *Catálogo ABC de cooperação técnica do Brasil para a África – 2010*. MRE, 2010, 185p.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO/MRE. *Cotton 4: Programa brasileiro de apoio a iniciativa do algodão*. 2009, 24p.

ALMEIDA FILHO, João Genésio. *O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)*. Brasília: FUNAG, 2009.

AMORIM, Celso: *Perspectivas da Cooperação Internacional*. In: MARCOVITCH, Jacques. (Org). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 149-163.

AXELROD, Robert. *The Evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

CERVO, Amado. *Inserção internacional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CINTRA, Luiz Antonio. O protagonismo tem um preço. *Carta Capital*, São Paulo, SP, v.xvi, n. 625, 2010. p.36-37.

CORREA, Marcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional*. Entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Ed. do autor, 2010.

CRUZ, Sebastião Velasco. *Trajetórias: Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Unesp, 2007.

EMBRAPA. Secretaria de Gestão e Estratégia. *V Plano Diretor da Embrapa: 2008-2011-2023*. Brasília, DF, 2008. 43 p.

FIORI, José L. *O Poder global*. São Paulo: Boitempo, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, vol. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

IPEA; ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. IPEA-ABC, 2010, 62p.

LAMPREIA, Luis Felipe. Agenda para a Política Externa no Governo Dilma. *Revista Interesse Nacional*, n. 13, 2011.

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

LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Monica (Org.). *Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

MARTIN, Lisa. A Economia política da cooperação internacional. In: KAUL, I. et alii. (orgs.). *Bens públicos globais*. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 91-104.

MATEOS, Simone. Ajuda ao próximo e ao distante. *Desafios do desenvolvimento/IPEA*, 2011, ano 8, n. 65, p. 44-55.

MENEZES, Roberto Goulart. A Liderança brasileira no marco da integração sul-americana. São Paulo: Universidade de São Paulo. FFLCH-USP (Tese de Doutorado), 2010.

MORAES, Reginaldo. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

RODRIG, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: Arbix, Glauco et alii. (Org). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China. Diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Edusp/UNESP, 2002, p.43-78.

SAN TIAGO DANTAS. *Política Externa Independente*. Brasília: Funag, 2011 [1962].

SARAIVA, Mirian Gomes: As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007 *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília -DF. v.50 n, 2, 2007. p. 42-59

SEITENFUS, R. (2006) Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea, *Carta Internacional*, mar. p. 5-12.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.