



FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

NATHÁLIA BURITY PEREIRA MARTINS

**AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF:
A PERDA DE INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA BUSCA POR TORNAR-SE UM
*GLOBAL PLAYER***

RECIFE-PE

2018

**AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NOS GOVERNOS LULA E DILMA: A perda de
influência brasileira na busca por tornar-se um global player**

NATHÁLIA BURITY PEREIRA MARTINS

Projeto de Pesquisa de Trabalho de Conclusão de
Curso Faculdade Damas da Instrução Cristã
como requisito básico para a conclusão do Curso
de Relações Internacionais.

Orientadora: Lytiene Rodrigues da Cunha

RECIFE-PE

2018

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB/4/2116

M386r Martins, Nathália Burity Pereira.
As relações Brasil-África nos governos Lula e Dilma: a perda de influência brasileira na busca por tornar-se um global player / Nathália Burity Pereira Martins. – Recife, 2018.
64 f. : il. color.

Orientador: Prof^a. Ms. Lytiene Rodrigues da Cunha.
Trabalho de conclusão de curso (Monografia – Relações Internacionais) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2018.
Inclui bibliografia

1. Relações internacionais. 2. África. 3. Cooperação. 4. Brasil. 5. China. 6. Competitividade. 7. Lula. 8. Dilma. I. Cunha, Lytiene Rodrigues da. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

327 CDU (22. ed.)

FADIC (2018-149)

NATHÁLIA BURITY PEREIRA MARTINS

**AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NOS GOVERNOS LULA E DILMA: A perda de
influência brasileira na busca por tornar-se um global player**

Projeto de Pesquisa de Trabalho de Conclusão de
Curso Faculdade Damas da Instrução Cristã
como requisito básico para a conclusão do Curso
de Relações Internacionais.

Aprovado em: ____/____/____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Orientadora: Lytiene Rodrigues da Cunha

Prof. Examinador: Prof. Pedro Paulo Procópio

Prof. Examinador: Jeanete Viegas

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Regina e Jeová, por toda o cuidado, dedicação, atenção e amor demonstrados durante toda a minha vida, e por representarem, desde sempre, meus modelos de caráter e de profissionais. Obrigada, pai, por ser um exemplo de determinação, honestidade, inteligência e cuidado, além de toda a paciência e orientação na escolha dos melhores caminhos. Obrigada, mãe, por me mostrar que posso chegar onde quiser, por ser minha companheira, e um exemplo de mulher, de força e de profissional. Por todos os valores, e por sempre me apoiarem em todas as minhas escolhas, dedico todo o meu esforço e os frutos do meu trabalho a vocês.

Aos meus irmãos, Giovanni e Víctor, pelos momentos de escuta, pelos conselhos, por todo o apoio e momentos compartilhados. Às cunhadas Laís e Tabatta, por mostrarem que, assim como elas, posso chegar onde quiser e nenhum caminho é longo demais quando se tem um sonho.

A Erick, por todo o carinho, a paciência e a escuta; por transformar as preocupações em risadas, e seguir comigo sempre vendo o lado positivo de viver. E cujo apoio e companheirismo foram essenciais para que eu alcançasse este sonho.

Aos amigos Marcela, João Guilherme, Samantha, Mariana, Patrícia, Priscila, Catarina, Renata, Raphaela e Tathyanna, que tornam a vida mais divertida e transformaram todo o processo em leveza e aprendizado; que foram fonte incentivo, compreensão e companheirismo, dando a força que precisava para seguir em frente.

À Faculdade Damas e aos mestres e doutores que proporcionaram todo o conhecimento e que são responsáveis por me trazer até a linha de chegada, especialmente a minha orientadora Profa. Me. Lytiene Rodrigues.

Resumo

A globalização, ainda que difundida mundialmente, é um processo contínuo e ininterrupto. A cada dia descobrem-se novas formas de conexão e diminuição de barreiras, o que oferece visões de mundo inéditas e trazem à tona novas perspectivas e oportunidades. A partir da descolonização, este fenômeno vem crescendo e renovando sua força no continente africano, e modificando a visão que outros atores possuem sobre o mesmo, de forma a apresentar cenários inesperados. Desta forma, este trabalho pretende analisar como atores que possuem algumas similaridades no sistema internacional, o Brasil e a China, ambos em desenvolvimento, se utilizam da estratégia de cooperação Sul-Sul. São analisadas quais estratégias foram adotadas na busca pela autonomia e diversificação produtiva e comercial, que oportunidades foram construídas quando do fomento das relações diplomáticas, dos ganhos de competitividade e crescimento econômico, analisando como este processo afetou a posição de *global player* por parte do Brasil, através da mudança do governo Lula para o governo Dilma Rousseff.

Palavras-chave: África. Cooperação. Brasil. China. Competitividade. Lula. Dilma.

Abstract

The globalization, even if already disseminated worldwide, is an ongoing, uninterrupted process. Everyday day societies find out new ways to connect and to take down barriers, which brings to light unique worldviews, perspectives and opportunities. Since the decolonization wave, this has been happening in a more often and stronger way in the African continent and has been changing the way other actors in the international scene take notice of it, since unexpected scenarios come up. Therefore, this study aims to analyze how similar actors in the international system, Brazil and China, both considered developing countries, take advantage of South-South cooperation strategy. There is also the analysis of the strategies applied on the search for autonomy, productive and commercial diversification, competitiveness and economic growth, as well as the opportunities built during the process of diplomatic relations, analyzing how this process has affected the Brazilian global player position through the change of government from Lula to Dilma Rousseff.

Keywords: Africa. Cooperation. Brazil. China. Competitiveness. Lula. Dilma.

Lista de Figuras

- Figura 1 Total de países visitados por Lula em 2002 – 2010
- Figura 2 Países africanos visitados por Lula (2003 – 2011)
- Figura 3 Representações Brasileiras no Exterior (2002 – 2010)
- Figura 4 Países visitados pela ex-presidente Dilma Rousseff (2011 – 2013)
- Figura 5 Representações Brasileiras no Exterior (2010 – 2013)

Lista de Tabelas

Tabela 1 Acordos firmados entre o Brasil e países africanos: 2003 – 2008

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - As trocas comerciais entre China e África no período de 2000-2012.

Gráfico 2 - Exportação da China para a África: comparativo com outros países.

Gráfico 3 - Investimentos da China na África Sub Saariana.

Gráfico 4 – Fluxo de Investimentos Chineses na África (em US\$ milhões).

Gráfico 5 – Balança comercial Brasil – África (2003 – 2010)

Gráfico 6 – Balança comercial Brasil – África (2011 – 2016)

Lista de Siglas

ASA	América do Sul – África
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Índia, China e África do Sul
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
CPAQ	Convenção para a Proibição de Armas Químicas
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
ECSS	Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAC	Foro de Cooperação China-África
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil
OCX	Organização para Cooperação Xangai
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da União Africana
PIB	Produto Interno Bruto
RI	Relações Internacionais
RPC	República Popular da China
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. I.....	17
2.1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS, COMPETITIVIDADE E COOPERAÇÃO.....	17
2.2 O pensamento clássico e as estratégias de comércio internacional.....	17
2.3 A Competitividade no comércio internacional.....	21
2.4 A Cooperação Sul-Sul.....	24
3. II.....	27
3.1 A ÁFRICA DO SÉCULO XXI.....	27
3.2 As Relações Sino-Africanas.....	28
3.2.1 FOCAC.....	31
3.3 As Relações Comerciais China-África.....	35
4. III.....	41
4.1 AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NO SÉCULO XXI.....	41
4.2 De 2003 – 2010: o governo Lula.....	41
4.2.1 O fluxo de comércio entre Brasil e África.....	49
4.3 De 2011 – 2016: o governo Dilma.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

A história de diversas civilizações foi ou vem sendo narrada de forma parcial e muitas vezes não necessariamente fiel à realidade. Levando em consideração que grande parte do território mundial se tornou conhecido e documentado a partir de expedições colonizadoras, percebe-se que a narrativa parte apenas deste “lado”, ou seja, da premissa do colonizador. As populações dos locais “descobertos” raramente tiveram algum poder de resposta diante daqueles e, conseqüentemente, sua narrativa foi descartada ou desacreditada – e muitas vezes nunca registrada.

Este processo gerou diversas conseqüências, algumas das quais perduram até os dias atuais. Posto que parte de uma nação considerada civilizada e por haver apenas um ponto de vista retratado, tudo o que foi narrado era tomado como verdade absoluta e nunca questionado. A partir de então, foram criados diversos pré-conceitos sobre variados aspectos referentes ao mundo exterior às nações colonizadoras, que foram determinantes para o futuro das mesmas em suas relações com as outras nações.

A história do continente africano, por exemplo, não foge a este padrão. A região sofre as conseqüências de um pensamento originado na época de sua descoberta pelo mundo ocidental – que, não tão diferente de outras civilizações - envolve a falta de desenvolvimento local, costumes tribais considerados bárbaros e selvagens, dentre outros aspectos - que, após a conquista do território, não só dividiram as regiões africanas, sem levar em consideração os povos que as habitavam (trazendo profundas conseqüências para seu futuro), mas também foram os principais responsáveis por difundir esta imagem. A região se tornou refém de sua condição, presa às conseqüências de, teoricamente, estar fadada à exploração estrangeira e à condição de subdesenvolvida, atrelada ao ciclo de pobreza, desorganização política e guerras civis.

O Brasil já enfrentou situação semelhante, e pode-se dizer que, sendo um país considerado em desenvolvimento, visões como estas não desapareceram por completo – apesar do contexto envolvido ser um pouco diferente. Mesmo com os diversos avanços com vistas à expansão, presença e atuação do país em foros mundiais, intermediações em conflitos, atração de investimentos e da atenção dos outros Estados e suas populações para seus potenciais, o país ainda é visto como um ator menor lutando para tornar-se um *global player*.

Quanto à África, desde o período da descolonização, de uma forma geral, foi iniciado um grande movimento de reestruturação. Muitos dos países do continente redirecionaram seu

foco para o investimento no crescimento e fortalecimento de suas economias e estruturas de governo, e isto tem chamado a atenção dos grandes *global players* do cenário internacional. Países como Ruanda, Tanzânia, Moçambique, Costa do Marfim e República Democrática do Congo foram incluídos numa lista dos treze países que mais cresceram entre os anos de 2015 e 2017 (dos quais metade pertence à África), com índice que variou entre 6,9% e 8% ao ano, enquanto o resto do mundo se encontrava numa média de 2% (CALEIRO, 2016). Mudanças como estas na esfera econômica, além de incentivar o crescimento em ritmo acelerado estão relacionados a outros aspectos: diminuição da inflação – que saiu de 9,5% para 7,5% de janeiro a dezembro daquele ano; maior facilidade no acesso ao crédito como aconteceu em Angola, Gana, Moçambique e África do Sul; diminuição das taxas de juros, crescente fluxo de investimento – que atingiu o recorde de 54 bilhões de dólares neste período, representando um crescimento de 3,3% - sendo as principais áreas envolvidas neste processo a exploração da mineração e a atividade agrícola.

Diante disto, os *players* vêm direcionando suas estratégias de política externa para consolidar sua influência nesta região. É importante notar que a tendência observada é que a África não continue a atender puramente as necessidades exploratórias dos outros países (na busca por matéria prima, por exemplo), mas que fomente seu próprio desenvolvimento a partir de estratégias de cooperação.

Potências como a China tem se mostrado grandes investidores, principalmente no envio de mão de obra qualificada, recuperação da estrutura física, econômica (através do perdão de dívidas e acordos de livre comércio), tecnológica e até de seu modelo político para alguns países com relações mais estreitas.

Após anos de construção de procedimentos que começaram a relacionar as políticas nacionais às externas, a fim de promover o desenvolvimento nacional e o fortalecimento da posição do país no exterior, o Brasil adotou o modelo de Cooperação Sul-Sul (CSS) em sua atuação política a partir do século XX. O principal objetivo deste modelo é a autonomia, a redução da dependência das relações Norte-Sul, através do fomento entre as relações dos países do Sul (em desenvolvimento). Neste contexto, a cooperação técnica é a principal ferramenta utilizada, sendo um meio de promover a formação e o emprego da mão de obra local, em resposta às demandas locais, utilizando-se da ausência de condicionalidades – o que atrai diversos interessados.

Dessa forma, o Brasil atraiu a confiança e o reconhecimento do hemisfério Sul, sem, contudo empreender uma atitude hostil em relação ao Norte. Seu compromisso em favor do multilateralismo lhe garante maior crédito como parceiro internacional. Seu *know-how* na luta contra a fome e a pobreza lhe confere o interesse por parte dos países em desenvolvimento. O país é considerado um parceiro potencial para a cooperação triangular, uma vez que ele compartilha de valores chave com alguns dos doadores tradicionais - no que tange à democracia e aos direitos humanos.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar o desenvolvimento da relação entre o Brasil e o continente Africano a partir da primeira década do século XXI, assim como a atuação de outros atores naquela região em comparação ao mesmo. Percebe-se que ambos, Brasil e África, de forma geral, vêm tomando atitudes para promover uma mudança neste cenário de desvantagem, que estão submetidos historicamente, trazendo um maior grau de desenvolvimento e influência internacionalmente. Grande parte deste progresso se dá através da crescente busca pela cooperação, seja através de organizações internacionais ou por acordos bilaterais.

São duas regiões buscando seu espaço e que representam não só uma extensa porção de terras, mas também enormes populações (e conseqüentemente mercados consumidores) e uma área de influência de grande importância para quem a conquistar. Apesar disto, o Brasil mostrou-se ineficiente no que se refere à continuidade das políticas em relação àquela região, perdendo espaço para seus competidores no âmbito internacional.

Para fins dessa discussão, foi delimitado o espaço de tempo entre os anos 2003 e 2016, que compreende os mandatos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O governo Lula caracterizou-se como uma era em que o país investiu fortemente na expansão das relações com outros Estados, ampliando a participação em foros internacionais, negociando novas condições de comércio e inserindo-se em diferentes contextos sociais. Em relação à África, o volume de comércio passou de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 25,9 bilhões entre os anos 2000 e 2008, quando somente os incentivos por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, no âmbito do Programa de Integração com a África, chegou a US\$ 477 milhões. Apesar das mudanças na política externa, o agronegócio continuou definindo a agenda de comércio internacional brasileira, e essa foi mantida como foco das relações entre o Brasil e o continente africano.

Limitando-se à cooperação na agricultura, o Brasil não desenvolveu o suficiente as trocas de produtos manufaturados com aquela região, considerando que o grande mercado consumidor, as similaridades nas identidades culturais e no histórico de desenvolvimento, além e principalmente, a necessidade de crescimento desta, são fatores que naturalmente as aproximam. O Mercosul segue como o principal importador dos manufaturados brasileiros, representando (24,1%) das vendas internacionais do país, à frente da União Europeia (17,6%), Estados Unidos (17,2%), América Latina (com exceção dos países membro Mercosul, com 15,3%), Ásia (9,2%) e, a África com (5,1%) seguida pelo Oriente Médio (3,2%)¹.

Apesar dos avanços diplomáticos alcançados, nos anos seguintes, no mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, os mesmos não foram traduzidos em ações de continuidade, pois o foco do governo estava nas crises políticas internas, que culminaram na saída da mesma do cargo. Durante este período, as crises externas – como as tensões no Oriente Médio e a crise financeira mundial - também tiveram alto impacto na economia brasileira e, conseqüentemente, diminuíram sua capacidade de negociação no âmbito internacional.

É importante a realização desta análise, pois as trocas comerciais representam uma estratégia fundamental para o crescimento das economias de cada nação, e a partir de seus resultados, as políticas de cada país são fomentadas. A influência exercida diante de outros atores faz com que cada um deles obtenha maior poder de barganha, atraia mais investimentos e desenvolvimento para sua sociedade. Assumindo a partir de suas políticas econômicas, ambientais, sociais, dentre outras, um potencial transformador significativo.

Para justificar a problemática levantada, parte-se da análise de artigos e de bibliografia que discorram sobre o tema em questão, além de dados de balança comercial oferecidos pelo acervo do governo brasileiro.

A metodologia quali-quantitativa foi o caminho escolhido para desenvolver este projeto, por ser o mais adequado para justificar os argumentos presentes no mesmo. Estes argumentos são baseados na análise de dados econômicos, como o montante envolvido nas trocas comerciais e de investimentos, além de compreender a dimensão e as conseqüências da questão que é objeto deste estudo para as relações internacionais.

Através dos métodos de pesquisa descritivo e comparativo, procura-se demonstrar como o Brasil vem perdendo espaço no continente africano em relação às outras nações, e

¹ BRASIL, 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/mercosul-e-o-principal-mercado-de-manufaturados-brasileiros>.

comparando o que foi feito nos mandatos dos dois ex-presidentes mencionados e em relação àqueles países, bem como os resultados obtidos.

Desta forma, no primeiro capítulo, apresenta-se o conteúdo teórico que servirá de base para este trabalho. Faz-se entender, assim, a importância do pensamento liberal para a construção do cenário econômico internacional, do direcionamento competitivo dos mercados internacionais e da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento econômico dos Estados em desenvolvimento, como o Brasil e os localizados no continente africano.

No segundo capítulo, são expostas as estratégias de inserção de outros países para percepção do desempenho também revelado pelo território africano. Foi escolhida a República Popular da China, pois a mesma apresenta-se como uma potência regional em desenvolvimento, cuja estratégia econômica internacional está inserida no âmbito da cooperação Sul-Sul, sendo esta construção da imagem no cenário internacional similar à do Brasil - e os resultados destes investimentos em termos de trocas comerciais, principalmente.

Finalmente, no terceiro capítulo são analisados os esforços brasileiros no período de 2000 a 2016, no âmbito dos governos dos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, tendo sido observadas as ações brasileiras na continuidade em termos de fomento de uma relação de cooperação sólida entre as duas regiões. Retomando, assim, pensamentos abordados no primeiro capítulo, envolvendo principalmente competitividade e a importância da cooperação.

2. I

2.1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS, COOPERAÇÃO E COMPETITIVIDADE

O mundo globalizado torna cada vez mais difícil o isolamento e a não-troca com outras nações e sociedades. O pensamento internacional evolui cada dia mais de acordo com a complexidade deste sistema de trocas, criando novos mecanismos e trazendo novas situações a serem solucionadas. As formas de relacionar-se mudou, assim como as estratégias adotadas por cada país, de forma que a rede de conexões tornou-se mais intrincada e importante para o funcionamento do sistema internacional e o desenvolvimento dos países.

2.2 O Pensamento Clássico e as Estratégias de Comércio Internacional

O século XX foi marcado por inúmeros acontecimentos determinantes para a história da humanidade: grandes guerras, a Guerra Fria, viradas culturais, descobertas revolucionárias na medicina como a penicilina, novos e inovadores campos de estudo, como as Relações Internacionais. Iniciou-se, dessa forma, a análise das relações entre os Estados como campo do saber e a tradução destes estudos em teorias trouxeram à tona temas importantes, não restritos às relações internacionais, mas também sobre a natureza humana.

O grande debate inicial entre os teóricos Realistas e Liberais abriu as portas para uma profunda análise das motivações e objetivos dos países no campo internacional. Sendo considerado o marco inicial das Relações Internacionais, visto que as duas percepções são as mais representativas e deram origem a diversas outras teorias.

O realismo parte do pressuposto da centralidade do Estado como ator unitário, racional e exclusivo das relações internacionais, circundado por uma estrutura de permanente conflito em um ambiente anárquico, pois não há nenhuma autoridade máxima que controle os Estados e cada um persegue sua própria agenda. Esse estado de anarquia espelha o pensamento de Thomas Hobbes, que afirma que a natureza humana é anárquica e, os países do sistema internacional, espelhariam esta característica.

O paradigma realista discute o modelo da Bola de Bilhar que discute a compreensão do Estado enquanto unidades estatais como estruturas herméticas, homogêneas, chocando-se umas contra as outras em um determinado espaço, numa configuração que ignora as demandas internas em relação à política externa. (PEREIRA, 2015)

Morgenthau, em sua obra *A Política Entre as Nações* (2003), define alguns princípios que se tornariam centrais a visão política da obra realista, dentre os quais se destacam: a origem na natureza humana das regras que regem as relações políticas; e, o fato de que o interesse do Estado deve ser compreendido em termos de poder, no qual a busca de maximização de ganhos e diminuição de riscos, ignora motivações ideológicas.

Na busca pelo poder, o realismo compreende que os interesses são variáveis de acordo com a época e o contexto nos quais os Estados estão inseridos – seguindo o raciocínio subjacente ao termo alemão *Realpolitik* - e que os Estados não podem ser julgados pelos mesmos princípios morais e ideológicos da população em geral, pois a sobrevivência do Estado está acima desta concepção, dentre outros (FERNANDES, 2004).

Herz (1950) definiu um processo que exemplifica bem a importância da segurança, poder e sobrevivência no sistema internacional²: o dilema de segurança. Segundo ele, no caso de uma nação - decorrente da busca pelo aumento da sua capacidade de poder ou sentindo-se ameaçada - iniciar crescimento militar, a consequência é um desequilíbrio no sistema internacional, o que pode fazer com que outras nações – buscando defender-se desta ou diante da insegurança causada por este desequilíbrio – também aumentem sua força bélica. Desta forma, as nações encontram-se numa corrida para antecipar as ações de um possível inimigo, aumentar o próprio poder e defender-se em prol da sobrevivência.

Essa visão pessimista, originada no pensamento de Hobbes, é oposta à corrente do Liberalismo, influenciada por Locke (outro teórico naturalista), além de divergente ao que é discutido por grandes autores como Kant, Montesquieu e Adam Smith. Contrastando com o realismo, o liberalismo considera preponderante outros aspectos – como a economia e a direito – propondo uma compreensão completa da natureza e relações humanas.

Segundo os liberais, o direito à vida, liberdade e propriedade são inerentes à existência humana, são direitos naturais e esta ideia representaria o fundamento teórico mais importante desta escola, em especial, das vertentes que defendiam o contrato social.

Ainda no campo da teoria liberalista, um dos marcos foram os 14 pontos de Wilson, defendidos pelo ex-presidente norte-americano Woodrow Wilson em um documento que registrava diversas diretrizes para o estabelecimento da paz mundial, entre eles: a transparência nos acordos internacionais, abolição de barreiras no comércio internacional, liberdade de navegação, promoção do desarmamento, além da criação de uma associação de países - que culminou na instituição da Liga das Nações (FERNANDES, 2004).

² Sendo este último argumento a causa de sua discussão neste estudo

As escolhas dos Estados no sistema internacional são prerrogativas relacionadas a fatores internos derivados da cultura, tradições políticas, forças produtivas, dentre outras. Dessa forma, sociedades democráticas, através da cooperação, buscariam dialogar com os outros Estados buscando alcançar objetivos mútuos, estabelecendo acordos e, através destes, gerando um sistema internacional mais estável, com ganhos relativos.

Na década de 1970, uma nova configuração do sistema internacional conduziu novos debates – como a preponderância de temas econômicos em detrimento de questões militares -, colocando novamente as duas correntes em discussão, através das teorias neoliberais e neorealistas. Este momento trouxe um importante conceito à tona - o de interdependência complexa -, e questionou uma das principais concepções realistas, na qual o Estado é o único ator das Relações Internacionais.

O neoliberalismo vem para transformar também a visão liberal, no sentido de afirmar a necessidade de dar maior força às instituições internacionais, de modo a suavizar as consequências possivelmente negativas do aspecto anárquico do sistema internacional.

Keohane e Nye, importantes teóricos neoliberais, afirmam que os Estados não são os únicos atores no sistema internacional. As instituições, ainda que não mais poderosas que estes e, mesmo que não tenham força normativa para impor sua vontade, possuem poder de influenciar as decisões tomadas neste âmbito. As transformações no sistema financeiro, os avanços tecnológicos, as crises do petróleo e as ações das organizações internacionais não governamentais – a exemplo do Greenpeace – atuam promovendo mudanças que reforçam e dão apoio a esta teoria.

A interdependência complexa abarca a concepção de sociedade internacional, ambiente em que os Estados partilham de interesses e valores comuns e são interligados por um conjunto de regras através de instituições comuns, que estabelecem regras também comuns, responsáveis por orientar tais relações (FERNANDES, 2004). Os principais pilares desta teoria são a existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, a agenda múltipla e a necessidade cada vez menor do uso da força.

De maneira que a existência de um sistema interdependente, não significa que haja igualdade absoluta entre os seus membros, pelo contrário, as assimetrias entre diferentes atores constituem uma forma de exercer poder e os conflitos gerados por estas diferenças incutem maior importância às organizações globais:

A hegemonia deste programa não se realizou do dia para a noite. Levou mais ou menos uma década, os anos 70, quando a maioria dos governos da OCDE – Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento – tratava de aplicar remédios

keynesianos às crises econômicas. Mas, ao final da década, em 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter.” (MARQUES, 2016. P. 14).

Estes e outros casos demonstram a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. Não somente os governos, explicitamente de direita radical, aplicaram, de fato, políticas neoliberais. Essas podem ser identificadas, inclusive, nos governos que se autoproclamavam de esquerda, estratégia que rivalizavam com aqueles neste escopo, apesar de inicialmente, haver um confronto entre a social democracia e o neoliberalismo.

Os efeitos deste fenômeno neoliberal foram sentidos em todo o mundo, mesmo que nem todos os países o tenham incorporado como política própria. A partir dos anos 70, após a onda de independências políticas de diversas colônias em relação às suas metrópoles europeias, iniciou-se um movimento de independência econômica dos Estados Africanos e a inserção destes na esfera econômica global.

Este cenário marcou um ponto importante na política europeia: controlar não somente na África, mas também na América e no Caribe, os elos estabelecidos através da cooperação. E mais uma vez, os países africanos encontraram-se reféns da Europa.

Os países da África - e com eles os 25 países mais pobres do mundo - viram-se cada vez mais encurralados pelas consequências de catástrofes naturais, do sistema colonizador anterior e dos desafios da nova ordem mundial. A África, em seu conjunto, é o continente que menor volume de investimentos estrangeiros atrai, correspondentes a somente (3%) do total mundial, se considerarmos o período compreendido entre os anos 1965 e 1983 (UNESCO, 2010).

Considerando os objetivos principais do neoliberalismo, entre eles controle da deflação, aumento do nível de lucros, controle do nível de empregos e salários, podemos dizer que o modelo obteve êxito. Todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim, a retomada do capitalismo avançado, mundialmente.

A resposta dos africanos foi a busca do não alinhamento com as relações já conturbadas com o Norte – leia-se pela Europa. Buscou-se, assim, estabelecer relações com os países em desenvolvimento, como os povos asiáticos, latino-americanos e os povos do Caribe, denominados, em conjunto, como os países de Terceiro Mundo.

Foi este processo que culminou, assim, no fenômeno caracterizado como “declínio da fronteira colonial”, após a Segunda Guerra Mundial, circunstância esta que, segundo a análise de Hans Morgenthau, representa “um dos grandes pontos de inflexão na história do mundo” (MORGENTHAU, 2003).

Desta forma, analisaremos neste trabalho o resultado desta busca por livrar-se das amarras referentes ao legado colonial europeu deixado na África, assim como o que resultou deste processo - os investimentos atraídos por outros parceiros, através da nova estratégia de cooperação - e a participação do Brasil em meio a esse processo.

2.3 A Competitividade no Comércio Internacional

As primeiras discussões sobre os efeitos do comércio internacional na economia surgiram por volta do século XVIII com a publicação em 1776, de Adam Smith, que desenvolveu a Teoria das Vantagens Absolutas, contradizendo as políticas mercantilistas que predominavam até então. Para tanto, ele afirmou que não necessariamente as trocas comerciais internacionais seriam competitivas pelo excedente de estoque gerado pelo mercado consumidor interno, que seria destinado à exportação.

Ainda segundo Adam Smith, estas trocas entre os países seriam vantajosas se o país exportador alcançasse produzir uma maior quantidade de bens, com uma necessidade baixa de insumos para tal, ou seja, uma maior produtividade com baixo custo. Desta forma, cada país deveria concentrar sua capacidade produtiva nos itens em que possui vantagem absoluta, importando com a receita destas operações, itens que não possui as mesmas vantagens.

Anos mais tarde, 1982, David Ricardo aprimorou os estudos sobre o assunto afirmando que são as vantagens comparativas, em detrimento às vantagens absolutas, que determinam a viabilidade de estabelecer uma relação comercial internacional.

Segundo o autor, as vantagens comparativas são diferenciadas pelo nível de produtividade no trabalho, para a produção de diferentes tipos de produtos. Desta forma, tanto pode ser lucrativo especializar-se em um tipo de bem, quanto comprá-lo internacionalmente, caso a vantagem de especializar-se em outros bens seja ainda mais lucrativa, optando-se, desta forma, por importar àqueles itens que não poderiam ser produzidos internamente com maior produtividade.

Em 1983, Stuart Mill segue a mesma linha de raciocínio exemplificando que um país com custos altos, exportaria um determinado produto para outro país, que pudesse produzi-lo com menos trabalho. Podendo o segundo país priorizar por empregar sua capacidade produtiva em outro bem, tornando aquele menos vantajoso. (COUTINHO; LANA-PEIXOTO; FILHO; AMARAL, 2005).

Já de acordo com o modelo Heckscher-Ohlin, as vantagens comparativas seriam obtidas através da disponibilidade dos fatores de produção. Ou seja, um país seria mais produtivo na medida em que o necessário para a produção fosse mais abundante. Por exemplo, um grande território com área agricultável, porém com pouca disponibilidade de trabalho, capital e de minas, seria mais competitivo na produção de insumos. Aquele país com pouco território agrícola - ou com pequena extensão territorial de forma geral - seria mais competitivo na produção de bens manufaturados.

Estas explicações tradicionais vêm enfrentando diversas críticas por parte dos teóricos contemporâneos com as mudanças no cenário comercial internacional, principalmente no que concerne ao surgimento das empresas multinacionais que criaram um novo tipo de comércio com as trocas feitas entre suas subsidiárias. O fato de é que existem produtos cuja produção envolve a disponibilidade proporcional de fatores semelhantes e que há países industrializados que possuem fatores produtivos semelhantes.

Além destes teóricos, Krugman & Obstfeld (2001) destacam o grande volume de trocas de produtos similares e o mínimo de conflito, que se seguiu no período pós-guerra. As principais vertentes discorrem sobre a economia de escala, o papel da demanda e os ciclos de produtos. De acordo com a economia de escala, quanto mais restrita a quantidade de itens produzidos, e quanto maior for o seu volume, maior será o ganho e a produtividade.

Segundo o economista sueco Linder (1961), esta linha de pensamento explicaria o comércio de bens primários, enquanto a vertente da demanda – que é determinada pela qualidade dos produtos oferecidos afirma que o determinante da demanda é o nível de renda da população – explicaria as trocas de produtos manufaturados. Desta forma, países com renda mais elevada tenderiam a consumir produtos mais sofisticados e numa quantidade maior que aqueles consumidos em países menos desenvolvidos.

Ainda há uma terceira vertente defendida por Vernon (1972) que afirma que a inovação dos produtos ofertados comercialmente origina-se nos países mais sofisticados, cuja mão-de-

obra especializada possibilita uma vantagem na produção inicial, e por ser o local onde a demanda surgirá no primeiro momento.

Mas qual a importância da inovação em meio a esses processos de vantagem produtiva e comercial? De acordo com Paul Krugman (2001), a inovação origina-se da necessidade de diferenciar os produtos, destacando sua superioridade diante da concorrência, gerando um aumento na demanda pelo menos. Este cenário cria uma corrida pelo investimento em criação e renovação dos produtos ofertados no mercado.

Michael Porter, em 1989, buscando explicar por que determinadas empresas alcançam sucesso em segmentos distintos, vai além da ideia de vantagem comparativa para direcionar seu estudo para as vantagens competitivas – o que inclui o conceito de competição, segmentação de mercados, diferenciação de produtos.

Para Porter (1989), a produtividade - o valor do bem produzido por cada unidade de trabalho ou capital – e que depende da capacidade de gerenciar de forma eficiente os recursos necessários para tal, além de fatores como a qualidade – é o principal conceito envolvido na competitividade.

É importante destacar também que os recursos de mão de obra e capital são necessariamente limitados, tornando impossível um país ser competitivo em tudo. Reforça-se, assim, a necessidade de empregar de forma eficiente os recursos, e aproveitar as vantagens das trocas comerciais para obter insumos com menores custos, atraindo ganhos para o processo produtivo.

Ao contrário dos modelos de Ricardo e Heckscher-Ohlin, que são estáticos, Porter afirma a importância da criação de fatores competitivos. Assim, a principal maneira de atingir bons níveis de competitividade é investir em inovação, sendo a mesma mantida à medida que for impossível ser copiada e replicada pelos concorrentes.

Determina-se, assim, uma maior liberdade para cada governo adaptar sua estrutura produtiva, e, contando com investimentos em educação, tecnologias e políticas comerciais nacionais e internacionais - além de contar estrategicamente com as trocas internacionais para distribuir melhor seus recursos – alcançando, dessa maneira, um nível de competitividade condizente com os objetivos comerciais de cada um deles.

A partir deste momento é importante analisar-se a forma como a cooperação Sul-Sul foi estabelecida, a fim de no decorrer do estudo sejam identificadas as teorias do comércio

internacional que estiveram apoiando os processos comerciais objetos deste estudo. (COUTINHO; LANA-PEIXOTO; FILHO; AMARAL, 2005).

2.4 A Cooperação Sul-Sul

No início da década de 1970, Keohane definiu os chamados *system-affecting states*, ou seja, aqueles países que dispoem de recursos e capacidades relativamente limitadas, comparativamente às potências, mas que possuem perfil internacional assertivo, valorizam as arenas multilaterais e a ação coletiva entre países similares, de forma a exercer alguma meta de poder e influenciar nos resultados internacionais. (LIMA, 2005).

Uma outra identidade reconhecida na época pelo *US Trade Representative*³ foi a de “grande mercado emergente”, que faz referência aos grandes países da periferia que implementaram as reformas econômicas do conhecido receituário do Consenso de Washington: privatização, liberalização comercial, desregulamentação da economia e reforma do Estado. Sendo a Índia, Indonésia, África do Sul, Coréia do Sul, Turquia, Polônia, Rússia, Argentina, Brasil e México, países definidos como pertencentes a esta categoria.

No que diz respeito ao Brasil, historicamente, percebe-se que existe um conjunto de esforços para aproximar estas duas noções. No plano geral da agenda externa brasileira tradicional há um amplo consenso de que o país está destinado a ter um papel significativo no cenário internacional e a expectativa do reconhecimento desta condição pelas grandes potências, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos (LIMA, 2005).

A aspiração pelo reconhecimento internacional vem sendo perseguida através da presença em fóruns multilaterais, desde a época da Liga das Nações e que continuou com a instituição da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir de então, o Brasil apresentou-se como mediador entre as grandes e pequenas economias, posicionando-se na defesa dos direitos das potências menores, aspirando conquistar o status equivalente ao das grandes potências.

³ Agência do governo americano responsável por determinar as políticas de comércio internacional, e conduzir as negociações com outras nações.

Quanto aos EUA, uma característica do alinhamento histórico tem sido o sentido instrumental, como meio para a concretização dos projetos domésticos desequilibrador das diferenças regionais entre países, em particular com a Argentina.

Essa “diversificação da dependência” marcou diversos momentos da política externa no pós-Segunda Guerra. No plano da diplomacia econômica multilateral, as orientações dos governos Fernando Henrique e Lula são similares, destacando-se: a revitalização e ampliação do Mercado Comum do Sul, o Mercosul; a intensificação da cooperação com a América do Sul e com os países africanos; “relações maduras” com os Estados Unidos; importância das relações bilaterais com potências regionais como China, Índia, Rússia e África do Sul, (LIMA, 2005).

Desta forma, a busca por ampliar seu poder de influência e diminuir a dependência em relação aos países do Norte, a exemplo do que foi feito no continente Africano a partir dos anos 80 e, principalmente, a partir do governo Lula, nota-se um grande investimento por parte do Brasil em manter relações de cooperação Sul-Sul. Reforçou-se o movimento em prol do estabelecimento de parcerias com economias emergentes, ou em desenvolvimento, de forma que se apoiassem mutuamente e conseguissem vantagens diante das grandes potências.

As questões de interesse destes países diziam respeito basicamente à constituição de um sistema de comércio e desenvolvimento que, levando em conta os interesses específicos daquele conjunto de economias, instituisse mecanismos especiais para fazer face à situação de desigualdade entre os países no sistema de comércio global.

No ano de 2013, a ONU destacou a importância da cooperação Sul-Sul para o crescimento das economias de países desenvolvidos. Segundo a mesma, apesar da recessão enfrentada pelos países desenvolvidos, todas as regiões consideradas em desenvolvimento tiveram seu crescimento econômico expandido, área que apresentou maior dinamismo na estratégia de cooperação sul-sul. Destaca também que o comércio entre países em desenvolvimento representou cerca de (56%) das negociações durante o ano de 2012 e o primeiro semestre de 2013. Na primeira década do século XXI, o comércio total - a soma das importações e exportações - entre os países africanos e do BRICS saiu de 22,9 bilhões de dólares para 267,9 bilhões de dólares, sendo as relações comerciais entre China e África o maior responsável por este resultado⁴.

⁴ Revista Além de Economia, 2013. Disponível em: <http://www.alemdeconomia.com.br/blog/?p=12293#content>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

Percebe-se, assim, o reconhecimento da importância desta estratégia de cooperação não só por países em desenvolvimento, mas também para as principais instituições internacionais, como as Nações Unidas. Esta é uma forma de alcançar um maior nível de expansão comercial e aumento da competitividade, principalmente para países como o Brasil e países africanos. Nos capítulos seguintes, analisaremos como grande atores – como a China – atuaram através desta estratégia para consolidar sua presença internacional e suas relações com grandes mercados consumidores, principalmente na África. Não obstante a verificação de como a diplomacia brasileira aproveitou-se do mesmo processo e, a continuidade do mesmo em relação àquele continente.

II

3.1 A ÁFRICA DO SÉCULO XXI

A África é uma região de grande importância, mas que vem demonstrando seu potencial de forma mais assertiva, principalmente, na primeira década do século XXI. O continente representa um quarto da superfície do planeta, aproximadamente (22,5%) das terras, com 30 milhões de quilômetros quadrados e aproximadamente (10%) da população mundial. É uma região rica em recursos naturais, que desperta o interesse de outras nações por apresentar (66%) das reservas de diamantes do mundo, (58%) do ouro, dentre os trinta tipos de minerais que guarda em seu subsolo, além de deter (15%) do petróleo do planeta. Por outro lado, participa com apenas (2%) do comércio mundial e possui (1%) da produção industrial, o que apresenta um grande desafio para o desenvolvimento da região (UNESCO, 2010).

O século XXI se tornou um período de mudanças históricas no continente africano, que impactam as bases econômica, sociais e dos Estados. É uma forma de renascimento que busca um olhar para o futuro, inserção internacional e desenvolvimento, e não o remoer dos culpados por dívidas históricas. Poder, cultura e economia iniciam uma caminhada integrada, em busca de crescimento e desenvolvimento para aqueles que habitam a região.

Neste processo, cria-se um otimismo em relação aos avanços experimentados em seus países, como a redemocratização dos regimes políticos e a contenção de conflitos armados – considerados a principal causa da pobreza no continente, utilizando-se de recursos na base de US\$ 300 bilhões entre 1990 e 2005 -; crescimento econômico associado às performances macroeconômicas satisfatórias e preocupação social, além da elevação da confiança diante dos renascimentos culturais e políticos.

Economicamente, nota-se um crescimento de aproximadamente 5% no Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados africanos pela primeira década do século XXI, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), maior que o identificado para a Europa e as Américas – processo que se deu devido a reformas liberalizantes, redução de vulnerabilidades e atração de investimentos estrangeiros.

Neste processo, destaca-se a atuação de antigos e novos atores globais. Verifica-se cada vez menos organizações internacionais humanitárias e cada vez mais atores econômicos e estratégicos que participam da gestão do futuro da região (SARAIVA, 2015). Neste capítulo,

analisaremos a atuação de um dos principais atores neste processo, verificando suas estratégias de inserção e seu foco no continente, assim como os resultados obtidos.

3.2 As Relações Sino-Africanas

A trajetória de expansão e de crescimento econômico da República Popular da China (RPC) é um processo que chama a atenção tanto pela rapidez quanto pela eficiência na qual foi realizada, tendo o país construído sua estratégia focando seus esforços na promoção do desenvolvimento econômico, e na manutenção da estabilidade política e social do país (MENEZES, 2013).

A partir dos anos 80, além de mostrar mais autoconfiança e lançar iniciativas construtivas, a China buscou aderir às organizações internacionais de peso e intensificar suas relações com regiões como a América Latina, Caribe e África, diante da abertura econômica, aproveitamento das oportunidades, ampliação das relações comerciais e investimentos, além de uma aproximação política.

Dentre os objetivos estratégicos, dois decorrem da condição de economia emergente. O primeiro refere-se à busca por um papel de proeminência regional – assim como fez o Brasil -, onde a China posiciona-se como uma liderança entre as nações vizinhas, ao mesmo tempo em que procura diminuir a presença de grandes potências na região, como os Estados Unidos. Para tal, o país vem adotando uma série de políticas bilaterais e multilaterais de aproximação, tais como o estabelecimento da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), e a aproximação com os países do sudeste asiático no âmbito da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Além deste, o segundo objetivo diz respeito à projeção de influência a nível internacional. Neste sentido, além de aproveitar da posição estratégica no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a China tem ampliado sua participação em fóruns multilaterais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC), junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), dentre outros, de maneira que além de proteger seus interesses nacionais, posiciona-se com assertividade, diante de sua condição de potência emergente.

Para tanto, persegue o objetivo de manter a ordem e de promoção da paz, sendo notáveis os esforços chineses nesta área, internacionalmente, envolvendo-se em missões de paz, da assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a Convenção para

Proibição de Armas Químicas (CPAQ), além da atuação através das Nações Unidas, de atividades que promovam a cooperação internacional (MENEZES, 2013). Portanto, a China ao assumir novas responsabilidades, no âmbito internacional, revela o real comprometimento em relação a sua manutenção e fortalecimento dentro do sistema.

Além de favorecer a reforma e promoção do desenvolvimento socioeconômico levados a cabo internamente, a expansão para a África foi favorecido pelas mudanças ocorridas no cenário daquele continente, uma vez que o pós-Guerra Fria originou uma conjuntura de “renascimento”, com o fim das disputas Leste-Oeste sobre o continente e, o declínio da influência de potências tradicionais na região.

Neste sentido, estas relações foram sempre marcadas, principalmente, pelo conteúdo econômico – a complementaridade econômica entre as duas regiões é significativa: a África apresentou-se como uma alternativa para a obtenção de matérias primas e produção de energia, em troca de produtos manufaturados a preço competitivo, considerando que seus mercados estavam em plena expansão.

É significativa a participação chinesa no financiamento da exploração e comercialização internacional de produtos primários – principalmente minérios e petróleo – cuja demanda maior vem da própria China, a partir do estímulo pela internacionalização das empresas por parte do governo chinês, onde foram encontradas diversas oportunidades ignoradas pelos governos de outras potências. (MENEZES, 2013)

A China considera-se o maior país em desenvolvimento do mundo e, posicionando-se desta forma, consegue negociar em igual nível com outras nações com a posição relevante no cenário, colocando-se à disposição para apoiá-los na busca pelo desenvolvimento, e não impô-los políticas próprias. (MENDES, 2010).

A cooperação Sul-Sul, de forma geral, de acordo com Gladys Lechini (2009:67), corresponde a “uma cooperação política destinada a reforçar as relações bilaterais e/ou formar coalizões em fóruns multilaterais para obter maior poder de negociação conjunto, em defesa de seus interesses”. Ou seja, baseia-se na criação de uma política cooperativa que permite aos países do Sul fortalecer a sua capacidade de negociação com o Norte, adquirindo maiores margens de manobra e, assim, maior autonomia nas tomadas de decisão frente aos problemas comuns. (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013)

O amadurecimento das relações políticas – começando pelo fato de que 50 dos 54 países do continente possuem relações com a RPC - pode ser identificado, por exemplo, através da formação de novas instituições, como o Foro de Cooperação China-África (FOCAC) e do Fundo de Desenvolvimento China-África, que proporciona iniciativas comerciais, promove reuniões para discutir os temas convergentes aos objetivos das duas regiões. Através destas instituições se fomentou o desenvolvimento da cooperação em diversas áreas como a cultural, educacional, cooperação técnica, dentre outras. Além disto, por estar livre do legado colonialista, a RPC pôde distanciar-se da atuação das grandes potências e, como país em desenvolvimento, invocar a estratégia de cooperação Sul-Sul.

No plano do discurso político-diplomático chinês, as relações com a África se desenvolvem com base na construção de uma identidade entre países em desenvolvimento, com passado comum de repressão colonialista e necessidade de superar contradições e dificuldades internas (MENEZES, 2013, P. 64).

A partir dos anos 2000, iniciou-se uma nova e renovada onda de apoio ao continente, afirmando a política chinesa: apoio para salvaguardar a soberania e a independência de seus países; oposição à intervenção estrangeira; respeito aos diferentes sistemas políticos e caminho econômicos escolhidos por aqueles países; apoio à cooperação entre os países pertencentes ao continente; apoio à Organização da União Africana (OUA); e a confiança na participação africana no sistema internacional como membros equivalentes aos demais.

Em 1996, o então presidente da RPC, Jiang Zemin, em sua primeira viagem como ocupante de tal posição, assinou mais de vinte instrumentos de cooperação com seis diferentes países – Egito, Etiópia, Mali, Namíbia, Quênia e Zimbábue -, e visitou a sede da OUA, onde apresentou propostas de aprofundamento das relações entre a RPC e os países africanos, iniciando-se, assim, o período mais forte de trocas entre as duas regiões.

O FOCAC transformou-se no principal aparato para as relações entre as duas regiões, sendo de suma importância pois “refletiu-se, em aumentos na corrente comercial, no volume de investimentos e na provisão de recursos para a ajuda, por parte da China. Deste modo, com os ganhos econômicos, as oportunidades oferecidas e o tratamento diplomático não intervencionista, a parceria com a China tornou-se cada vez mais relevante para muitos países africanos” (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013)

3.2.1 FOCAC

No ano de 2000, a criação do Foro de Cooperação China-África⁵ deu um novo impulso às relações sino-africanas, pois este se tornou a principal ferramenta diplomática entre eles, construindo uma estrutura institucional nunca antes estabelecida com outros países ou regiões.

Em sua reunião inaugural foram estabelecidos os primeiros parâmetros que guiariam as relações entre seus membros. Foi adotado o Programa de Cooperação Sino-Africana de Desenvolvimento Econômico e Social, que enfatiza a inserção de suas ações no contexto de cooperação Sul-Sul, além de apresentar os princípios que viriam a reger as relações entre as partes – como resolução amigável de conflitos, busca por benefícios mútuos, ênfase em resultados práticos, diversidade, buscando o foco da cooperação nas áreas de: comércio e investimentos, infraestrutura, finanças, turismo, migração, exploração de recursos naturais e energia, cultura, ciência e tecnologia, recursos humanos, saúde pública e educação, entre outros.

Em dezembro de 2003, durante a II Conferência do FOCAC, lançou-se o Plano de Ação de Addis Abeba 2004-2006, cujo foco eram as áreas de cooperação e no qual a China prometeu a isenção de impostos de importação para *commodities*, concedeu a oito países o selo de “destino turístico aprovado” e ofereceu treinamento para dez mil trabalhadores africanos de diferentes áreas ao longo de três anos (KONINGS, 2007). Foi anunciado, ainda, o perdão da dívida de 31 países africanos, somando um total de US\$ 1,27 bilhão, e a isenção de tarifas para alguns produtos exportados da África para a China. (MENEZES, 2013).

Também foram incorporados diversos projetos nos setores de transporte, telecomunicações, energia e abastecimento de água, assim como o apoio a empresas chinesas no que diz respeito à transferência de tecnologia e criação de empregos nos países africanos. (MENEZES, 2013).

Em 2006, realizou-se a III Conferência, quando 48 países africanos – ou seja, praticamente todos com os quais a China mantém relações diplomáticas – compareceram, junto com 1.700 delegados chineses. Entre os planos apresentados durante a conferência, se destaca o de alcançar, até 2010 a meta de US\$ 100 bilhões em trocas comerciais, considerando o

⁵ Os membros constituintes do FOCAC são: África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, China, Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné- Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagáscar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurício, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, República Centro- Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Quênia, Seychelles, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbabwe (FOCAC, 2013a). Disponível em: <<http://www.FOCAC.org/eng/ltida/ltjj/>>.

crescimento experienciado até então: o comércio entre eles passou de US\$ 10 bilhões em 2000, para US\$ 40 bilhões em 2006. A meta foi alcançada em 2008, dois anos antes do previsto.

Na ocasião, o então presidente Hu Jintao evidenciou, em seu discurso, algumas propostas que demonstravam a importância da África para a política externa chinesa: o objetivo de duplicar a ajuda à África até o ano de 2009; conceder US\$ 5 bilhões em empréstimos e US\$ 5 bilhões em crédito preferenciais aos países africanos; criar o Fundo de Desenvolvimento Sino-Africano, com um aporte de US\$ 5 bilhões; construir um centro de conferências para a União Africana; abrir mais o mercado chinês para produtos africanos, ampliando de 190 para 440 o número de itens com tarifa zero de importação; formar 15 mil profissionais africanos, além de construir hospitais, centros de prevenção de malária, escolas, além de conceder o dobro do número de bolsas de estudo para estudantes africanos na China. (YEROS, 2008)

O presidente Hu Jintao, em discurso na Cúpula, apontou o tema da cooperação Sul-Sul no contexto da globalização e avanço de tecnologias, sublinhando que a China e a África estão ligadas pelo compromisso de fazer avançar a agenda Sul-Sul. (MENEZES, 2013, P. 94)

Na IV conferência da FOCAC no ano de 2009, no Egito, estavam o então primeiro ministro chinês Wen Jiabao, o então presidente egípcio Hosny Mubarak e outros dezessete chefes de estado africanos. Foi lançado, então, o novo plano para o período de 2010-2012, através do qual buscava-se diminuir o impacto da crise nos países em desenvolvimento, e quando a China dispôs-se a apoiar o continente a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁶ da ONU. Dessa forma, foram determinadas medidas para cumprir com os compromissos de ajuda, redução de dívidas, promoção e de investimentos e abertura de mercados (MENEZES, 2013), com foco nas áreas de ciência e tecnologia, mudanças climáticas, formação de capacidade financeira, promoção do comércio, agricultura e segurança alimentar, educação, desenvolvimento de recursos humanos, e intercâmbio cultural; além disso, afirmou-se através da Declaração de Sharm el Sheik, o qual concluiu que o prometido nos três anos anteriores havia sido cumprido, e definiu novas ações.

Dentre as novas ações, destacam-se:

⁶ Ver < <http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

- 1) Na área de segurança alimentar, seriam enviadas cinquenta equipes responsáveis por capacitar dois mil técnicos em agricultura; seriam elevados para vinte o número de centros de tecnologia para a agricultura no continente; expansão dos programas voltados à piscicultura; estímulo à criação de rebanhos e plantio; contribuição de US\$ 30 milhões à FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura - para a construção de um fundo para o apoio à cooperação Sul-Sul entre as duas regiões no âmbito do combate à fome.
- 2) Na área de investimentos: foram oferecidos US\$ 100 bilhões em empréstimos para países africanos que possuíam preferência – no intuito de apoiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento social - além da manutenção das políticas de isenção tarifária – que até 2010, deveria englobar 60% dos produtos – e do estabelecimento de cinco centros de logística para o apoio ao desenvolvimento dos negócios.
- 3) Na área de finanças, o governo chinês promoveu, através de suas instituições financeiras, o empréstimo no valor de US\$ 1 bilhão para fomentar os negócios para pequenas e médias empresas, além de dar continuidade ao cancelamento das dívidas de países africanos.
- 4) Na área de educação, seria promovido o treinamento de 20 mil profissionais de diferentes áreas, além da contribuição no valor de US\$ 1,5 milhão para a formação de enfermeiros. Também seria disponibilizado à rede universitária, contando também com bolsas de estudo e intercâmbio entre os estudantes.
- 5) Na área de saúde, o governo chinês ofereceu-se para doar aparelhos médicos voltados ao combate da malária, no valor de 500 milhões de renminbis, a trinta hospitais e centros de prevenção a serem construídos pela China. (MENEZES, 2013)

Em 2010, em comemoração aos dez anos da existência da FOCAC, o chanceler Yang Jiechi, em artigo publicado na imprensa chinesa, destacou que a instituição fora uma importante plataforma para a construção de uma política externa pela paz, e que fora essencial como aproximador das duas regiões de forma a fomentar o diálogo e desenvolver uma cooperação pragmática (JIECHI, 2010).

Durante a V Conferência da FOCAC, em 2012, pela primeira vez, a República do Sudão do Sul e a Comissão da União Africana participaram como membros oficiais. (FONSECA, 2012). Na ocasião, foram analisados os resultados do Plano de Ação Sharm El Sheik, o que ampliou ainda mais o escopo de cooperação entre os membros em vários níveis, e foi estabelecido o Plano de Ação de 2013-2015. Neste plano, o governo Chinês, através do Banco

de Desenvolvimento China-África⁷, disponibilizaria um crédito de US\$ 20 bilhões que seriam destinados aos setores de infraestrutura, agricultura e crescimento de pequenas e médias empresas; além disto, estavam dispostos a implementar o Programa de Talentos Africanos, no qual seriam treinados 30 mil profissionais e oferecidas 18 mil bolsas de estudos. Também seriam oferecidos anualmente US\$ 2 milhões para apoiar programas na área de educação, e foram criadas seis zonas de cooperação econômica e comercial na Zâmbia, Maurício, Nigéria, Egito e Etiópia.

De fato, o foro alcançou o objetivo de tornar-se a principal ferramenta política e diplomática entre as duas regiões, consolidando-se principalmente através da realização das reuniões regulares de alto nível e da emissão de documentos oficiais e planos de ação em tais ocasiões (MENEZES, 2013).

Apesar dos avanços conquistados pelo bloco, no relatório “*Centre of Chinese Studies. Evaluating China’s FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead*” emitido pela Universidade de Stellenbosch, da África do Sul, analisa-se a posição de países africanos diante das relações construídas no âmbito daquela instituição. Nota-se que foram identificadas seis posições diferentes em relação aos assuntos explorados pelo FOCAC.

Enquanto um primeiro grupo apresenta opinião próxima à da China de que estão plenamente satisfeitos e veem como um instrumento positivo para as relações entre este país e o continente africano, um segundo grupo busca obter maior participação destes países na agenda do FOCAC, assim como uma melhor comunicação entre as partes envolvidas.

Por outro lado, há aqueles que defendem que o continente africano deveria manter-se autossuficiente, através de uma distância segura das grandes potências que seriam, segundo eles, necessariamente neocolonialistas.

Um outro grupo sugere “soluções africanas”, que deveriam contar com o apoio da China; ou seja, por recear uma nova relação de dependência, prefere canalizar a relação entre eles através do FOCAC.

⁷ Foi inaugurado em 2007, pelo Banco de Desenvolvimento da China, e tornou-se o principal veículo de investimento chinês no continente africano. Entre 2007 e 2009, havia facilitado mais de 20 investimentos na África no valor de, aproximadamente, US\$ 400 milhões (TAYLOR, 2011).

Já o quinto grupo deseja que a União Africana seja fundida com o FOCAC para obter maior força nas iniciativas africanas diante da China, identificando, dessa forma, projetos prioritários para então obter o apoio chinês.

Por fim, um último grupo defende que a África deveria estimular a competição entre as potências por seus recursos, maximizando os ganhos obtidos com a melhor oferta recebida.

De acordo com o analista africano Ndubisi Obiorah (2007), é improvável que os países africanos forneçam uma resposta unificada pois, a organização que deveria investir fortemente na união destes estados – a União Africana – encontra-se fragmentada pelas divisões culturais e linguísticas que ainda limitam a interação eficiente entre estes atores no âmbito da instituição.

Apesar deste fator, são percebidos diversos resultados deste processo de cooperação e, este trabalho se limitará aos resultados na área de comércio, por ser o campo com maior possibilidade de medir avanços.

3.3 As relações comerciais China - África

Do turismo em Serra Leoa – na qual a China investiu US\$ 200 milhões em um complexo turístico direcionado para os visitantes chineses, levando a uma quadruplicação da entrada de turistas daquela nação na África ao longo da década de 2000 -, passando pelas fábricas de motos em Gana e chegando às refinarias de petróleo no Sudão, os investimentos chineses na África têm se expandido em ritmo muito acelerado. Entre 2000 e 2005, os fluxos comerciais entre a China e a África mais que triplicaram, um ritmo de crescimento jamais observado anteriormente. Somente no biênio 2003-2004, as importações chinesas oriundas da África cresceram espantosos 87%. Mais de 60% das exportações de madeira africana foram destinadas ao Leste da Ásia, e 25% dos suprimentos de petróleo da China vieram do Golfo da Guiné (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011). Depois de lançar o primeiro satélite espacial da Nigéria, a China ultrapassou o Reino Unido e se tornou, no fim de 2005, o segundo maior parceiro comercial da África, ficando atrás somente dos Estados Unidos. (MENEZES, 2013).

Percebe-se que na primeira década de implementação do FOCAC o crescimento do comércio entre os envolvidos foi mais acelerado, tendo passado de US\$ 10,6 bilhões de dólares no ano de 2000 para US\$ 39,75 bilhões cinco anos depois, em 2005, e chegando a US\$ 126,9

bilhões em 2010, com uma média de crescimento de 33,17% (CAITEC, 2010). A ascensão da China à OMC – quando a mesma começou a beneficiar-se do comércio multilateral - e a eliminação de barreiras ao comércio foram decisivas neste processo.

Somente no ano de 2008, vinte países africanos atingiram o valor de US\$ 1 bilhão em trocas comerciais, dentre os quais chegariam a somar em 2010: US\$ 25 bilhões (África do Sul), US\$ 24 bilhões (Angola), US\$ 8 bilhões (Sudão), US\$ 7 bilhões (Nigéria) e US\$ 6 bilhões (Egito), sendo estes os principais parceiros com a China, quando ela insere todos os países africanos na sua rede comercial (CAITEC, 2010).

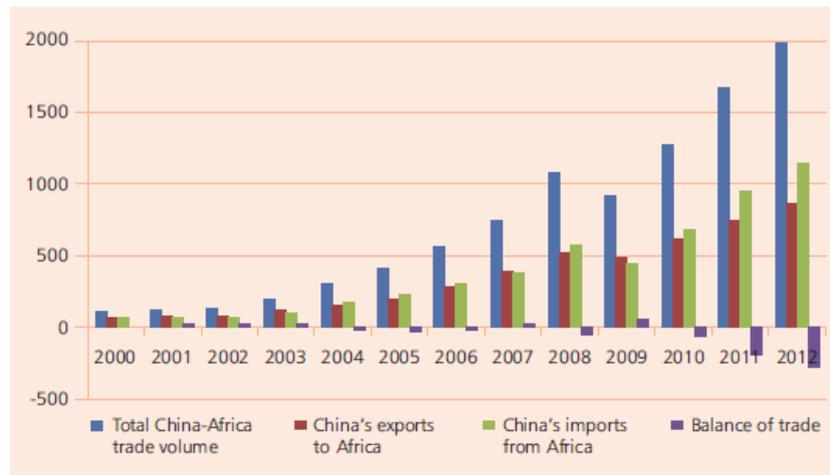
Dentro da demanda por recursos naturais, o petróleo representa uma área importante de trocas, já que a África é a segunda maior região fornecedora deste produto à China, cuja demanda tornou-a o segundo maior consumidor deste produto, perdendo apenas para os Estados Unidos. Ficando atrás apenas para o Oriente Médio, mantendo uma média de 30% do volume importado por ela. (KENNEDY, 2010).

Segundo Júnior (2011), esses investimentos foram mencionados no estudo feito pelo Banco Mundial em 2008, intitulado “*Building Bridges: China’s Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*” apontando que, além destas, outras áreas de enfoque são as de energia, infraestrutura (como estradas e ferrovias) e utilidades públicas (hospitais, prédios do governo, estádios olímpicos, etc.).

Pela grande necessidade de obter esta commodity, as empresas das áreas energética e petrolífera chinesas dispuseram de um grande volume de divisas, além de investir em joint-ventures com os governos nacionais africanos, com empresas estatais e com empresas privadas, com o objetivo de estabelecerem-se a longo prazo. Para alcança-lo, as empresas chinesas buscaram oferecer mais do que seus concorrentes dos países desenvolvidos nos principais contratos firmados com os Estados africanos, uma vez que suas intenções eram estrategicamente orientadas para uma visão de futuro (JIANG, 2008).

De acordo com estudo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC) de 2010, verifica-se que a China substituiu o Banco Mundial como principal financiador dos países da África Subsaariana, diante da dimensão do investimento na região. Entre os anos de 2001 e 2010, o valor concedido à região foi de US\$ 67,2 bilhões, enquanto os do Banco Mundial para a mesma região, fora de US\$ 54,7 bilhões (GEOPOLÍTICA, 2013). No gráfico 1, pode-se verificar o volume de trocas comerciais China-África entre os anos de 2000 e 2012, a seguir:

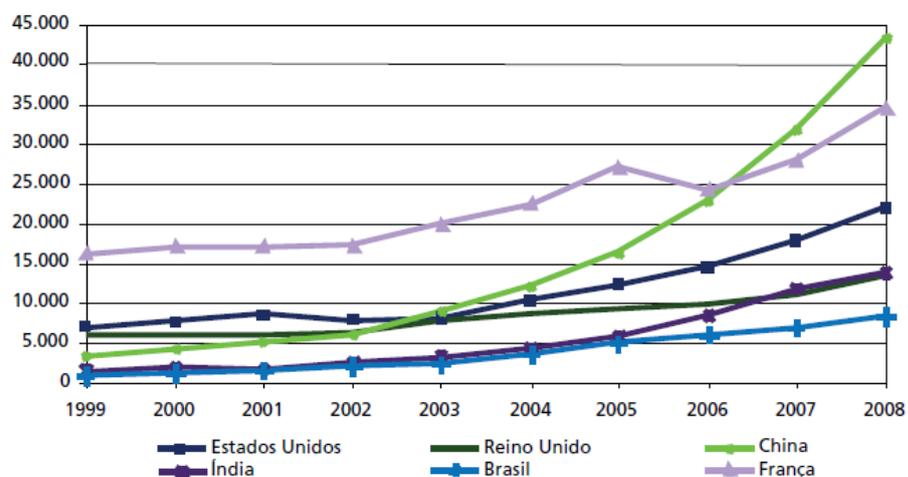
Gráfico 1 - As trocas comerciais entre China e África no período de 2000-2012.



Fonte: LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013.

No ano de 2000, quando foi criado o fluxo de comércio girava em torno de US\$ 10 bilhões. Desde o ano de 2007, a China tornou-se o principal exportador para a África, cuja diferença para a França, que o ocupa a segunda posição, saltou de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 8,9 bilhões, conforme dados descritos no gráfico 2, abaixo, no qual se verifica os volumes de exportações para a África em comparação aos diversos países, como Estados Unidos, França, e o Brasil.

Gráfico 2 - Exportação da China para a África: comparativo com outros países.



Fonte: LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011.

Em 2008, as exportações da China para a África ultrapassaram US\$ 106 bilhões, antecipando a meta estabelecida. Em 2009, houve uma pequena queda, devido à crise financeira, para US\$ 91 bilhões, valor este que recuperou-se em 2010 atingindo US\$ 127,1 bilhões (MENEZES, 2013). Em 2011, as trocas entre as regiões expandiu-se para US\$ 166,2 bilhões (OURIQUES; LUI, 2012) e no ano seguinte atingiram US\$ 198 bilhões, batendo o recorde de US\$ 200 bilhões em 2013 (MENEZES, 2013).

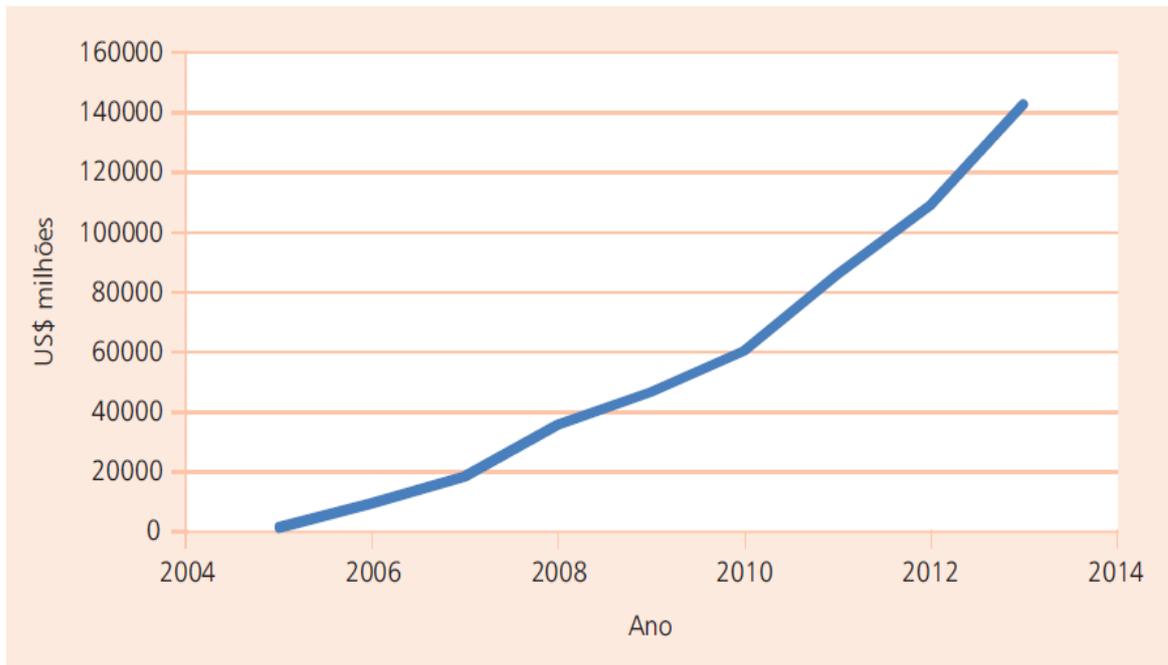
Além do já explanado neste capítulo, no que diz respeito aos incentivos tarifários, desenvolvimento de profissionais, estudantes, criação de centros econômicos e de preferência nas importações e exportações, a internacionalização de empresas chinesas na África também foi ponto crucial para a rápida expansão deste processo e onde também se percebem os efeitos do FOCAC.

Nos três anos entre a I e a II Conferência da instituição, 117 novas empresas de investimento chinesas foram internacionalizadas para a África, além dos 245 novos acordos firmados com países deste continente (TAYLOR, 2009). Além disto, há uma menor competição para investir no continente africano quando comparado aos Estados Unidos ou Europa, o que manteve os custos e os riscos baixos e a operação lucrativa (LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011).

Estas empresas estão localizadas principalmente na região da África Subsaariana – como Angola, Sudão, Nigéria, Chade, Níger, Gabão, Mauritânia, Etiópia, Mali e Guiné Equatorial – e concentradas principalmente na área de petróleo, conforme comentado, onde a África representou 10% da produção mundial no ano de 2008 (RIBEIRO, 2010).

De 2011 para 2012, as exportações para a China saíram de US\$ 92,2 bilhões para US\$ 113,1 bilhões (MENEZES, 2013). No gráfico 3, abaixo, é possível verificar o crescimento do investimento na região Sub Saariana entre 2005 e 2013.

Gráfico 3 - Investimentos da China na África Sub Saariana

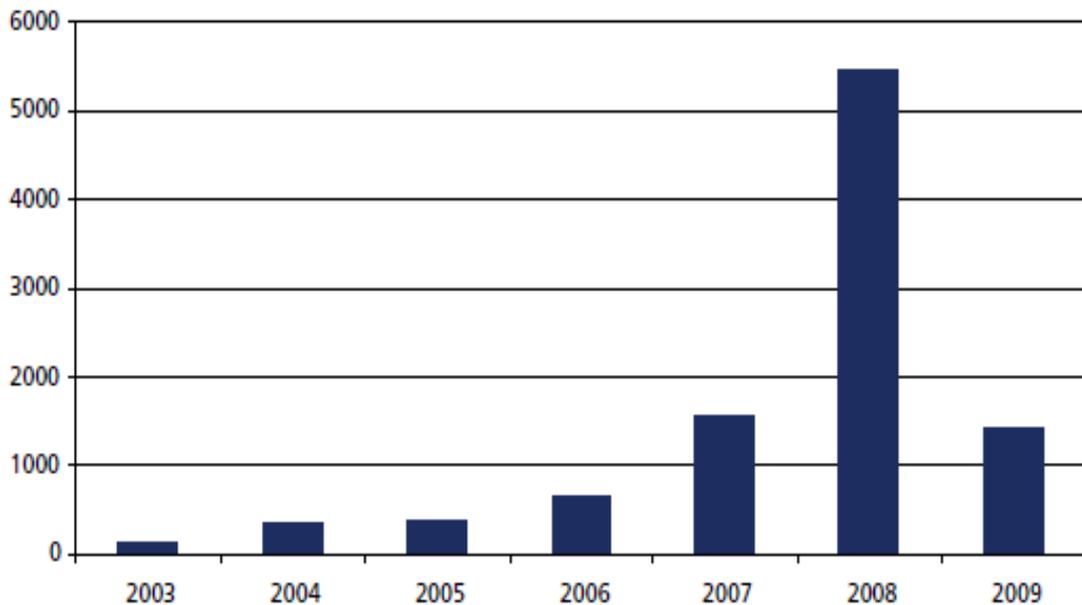


Fonte: LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013.

Podemos analisar que o crescimento das trocas comerciais e de investimentos cresceu de forma rápida e eficiente, medindo os valores envolvidos: em 2006, saltou de US\$ 8,9 bilhões para US\$ 35 bilhões em 2008, valor que praticamente dobrou em 2010 (US\$ 60 bilhões) e que, em 2012, chegou a US\$ 108,7 bilhões. Ano este em que os investimentos totais chineses na região, acumulados, chegaram a US\$ 142,4 bilhões, sendo a Nigéria o principal destino destes investimentos, totalizando US\$ 20 bilhões (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013). De acordo com documento divulgado pelo governo chinês, intitulado *China-Africa Economical and Trade Cooperation*, os principais setores receptores de investimentos são mineração (30,6%), finanças (19%), infraestrutura (16,4%) e manufatura (15,3%) (MENEZES, 2013).

No ano de 2016, a China anunciou investimento de US\$ 70 bilhões no continente, valor superior ao PIB de 2014 para países como Portugal e Grécia. Segundo Robert Rotberg, pesquisador especialista em governanças globais, direitos humanos e democracia, a África Subsaariana observa que sem o capital injetado pelos asiáticos, o continente africano voltaria a uma posição de difícil evolução (ZANATA; TAETS; SILVA, 2016).

Gráfico 4 – Fluxo de Investimentos Chineses na África (em US\$ milhões).



Fonte: LEÃO; PINTO; ACIOLY, 2011.

Desta forma, percebe-se que a China é um ator extremamente engajado nas relações com o continente africano e, utilizando-se da estratégia de cooperação Sul-Sul, alcançou um envolvimento multilateral de forma rápida e eficiente, aproveitando a força das instituições internacionais – como o próprio FOCAC, criado para tal fim.

Também destaca-se a União Africana e a sua capacidade de barganha na região, além de fatores que a tornavam competitiva naquele mercado, como a complementaridade econômica – assim como defendido pelo modelo de Heckscher-Ohlin, de disponibilidade de fatores de produção, quando a China troca bens manufaturados por matérias primas. Ou ainda, como afirma Porter, na criação de fatores de competitividade, quando a China negocia acordos comerciais, barreiras tarifárias reduzidas, transferência de mão de obra e de empresas.

Além disto, diante do crescimento apresentado pelos países africanos no período analisado, percebe-se que o resultado destas relações foi benéfico para ambas regiões, que experimentaram uma complementaridade econômica, além de aumento de desenvolvimento, no caso da África, o que diferencia em grande parte os investimentos de outros atores. A seguir, analisaremos como se desenvolveram as relações entre Brasil e o continente africano, comparando com o que foi discutido até o momento, em relação a China e África.

4. III

4.1 AS RELAÇÕES BRASIL – ÁFRICA NO SÉCULO XXI

São notórias as mudanças ocorridas com as trocas de governo. É interessante analisar como a mudança de pensamento e estratégias políticas afetam a máquina pública e como as mesmas modificam a vida em sociedade, para as diferentes sociedades, como é o caso do cenário internacional. A seguir, analisaremos o relacionamento entre o Brasil e África nos primeiros anos do século XXI, quais as transformações ocorridas e a continuidade (ou não) das ações tomadas em relação àquele território.

4.2 De 2003 – 2010: O governo Lula

O governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva caracterizou um período em que, na busca pelo desenvolvimento econômico e por assegurar sua autonomia, o Brasil buscou construir relações comerciais e políticas com países em desenvolvimento e emergentes, com destaque para Índia, África do Sul, China e Rússia, assim como os países da América do Sul.

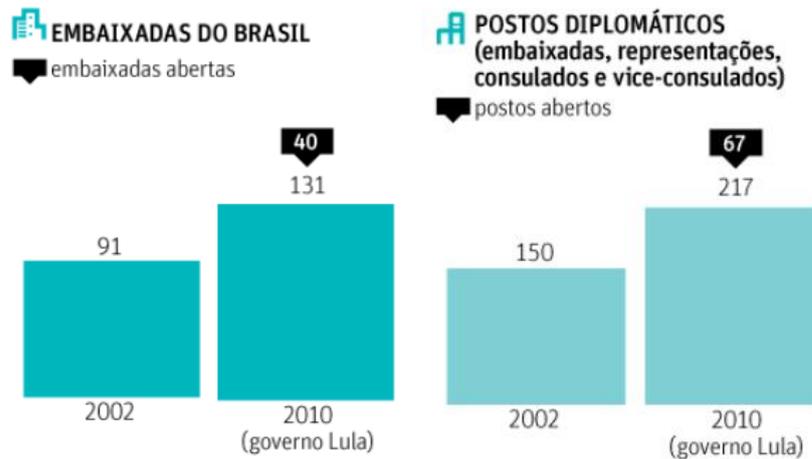
Percebe-se que, durante os seus mandatos, houve uma mudança de tom, que passou a ser mais demandante em relação às nações desenvolvidas e a inclusão de novos temas na agenda externa, como o combate à fome e a formação de novas coalizões com países do sul. Esta estratégia tinha o objetivo de alterar a geografia de poder mundial e alcançar um maior equilíbrio nas relações Norte-Sul, além de defender a soberania brasileira, seus objetivos de crescimento econômico e de maior influência no cenário internacional.

Neste sentido, a estratégia de política externa deste governo caracterizou-se como de autonomia pela diversificação, a busca por manter a autonomia brasileira ao diversificar seus parceiros e as opções estratégicas do país, incentivado pela aceleração da globalização, que impossibilitou o país de manter-se com baixo grau de interdependência, enfatizando a cooperação Sul-Sul tanto nas relações bilaterais, quanto no âmbito das organizações internacionais.

Entende-se que esta estratégia reduziria as assimetrias nas relações externas e permitiria uma maior capacidade negociadora no âmbito internacional. Estas diretrizes desdobraram-se em ações específicas durante os seus mandatos: aprofundamento das relações com os Estados sul americanos, com países emergentes e africanos, manutenção das relações de amizade com

Brasil” pelo então presidente senegalês Abdoulaye Wade, que complementou dizendo que ele poderia considerar-se africano, ver figura 3.

Figura 3 – Representações Brasileiras no Exterior (2002 – 2010)



Fonte: CORNETET, 2014.

Em 2007, houve uma ampliação da pauta do encontro como meios trocas entre os países, como a discussão sobre produção e comércio de biocombustíveis, tendo inclusive o Brasil incentivado a produção no continente africano, com o objetivo de fornecer tecnologia de transformação da cana-de-açúcar.

Além disto, houve a participação brasileira em diversos foros de cooperação, como a V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁹, em 2004; a VI Reunião da Cúpula da CPLP, a Reunião de Cúpula África-América do Sul, em 2006; e a II Cúpula dos Chefes de Estado do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), em 2007 (LECHINI, 2008).

Em 2007, Angola - maior produtor de petróleo da África – anunciou a intenção de iniciar uma “revolução dos biocombustíveis”, para aproveitar a capacidade produtiva de etanol brasileira como uma solução para a substituição de energia não renovável por energia limpa. Neste mesmo ano, o Brasil anunciou que iria fornecer, gratuitamente, imagens do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, para que os governos africanos pudessem monitorar de forma

⁹ Criada em 1996, conta com nove membros: Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

eficiente desastres naturais, desmatamentos, secas, ameaças à produção agrícola, dentre outros. Além das imagens, o governo brasileiro se comprometeu com o fornecimento do software de processamento de imagens e outras ferramentas de interpretação, além do treinamento das equipes africanas que ficariam responsáveis por este monitoramento. (VISENTINI; PEREIRA.¹⁰)

Dessa forma, logo no início de seu primeiro mandato, o ex-presidente modificou a estrutura do Itamaraty para que houvesse, além das Divisão de África I e II, um terceiro departamento criado a partir do desmembramento do Departamento da África e do Oriente Médio, com o objetivo de voltar-se exclusivamente ao continente africano. (VARGEM, 2008).

Nesta época, foram assinados 238 acordos de cooperação técnica com países africanos, o que também representou uma ampliação do número de parceiros, que saiu de 23 para 90¹¹, sendo que 16 deles nunca haviam firmado acordos com o Brasil anteriormente.

Tabela 1 – Acordos firmados entre o Brasil e países africanos (2003 – 2010)

2003	36	África do Sul, Angola, Burkina Faso, Moçambique, Namíbia, e São Tomé e Príncipe
2004	7	Cabo Verde, Marrocos, Moçambique e Nigéria
2005	22	Angola, Argelia, Benim, Camarões, Etiópia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Senegal e Sudão
2006	14	Angola, Argelia, Benim, Botsuana, Cabo Verde, Gana, Moçambique, Tunísia e Zâmbia
2007	44	Angola, Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Senegal
2008	42	Angola, Argelia, Cabo Verde, Gana, Guiné-Bissau, Marrocos, Moçambique, Quênia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia e Congo
2009	24	Bnim, Burundi, Cabo Verde, Congo, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Libéria, Líbia, Maláui, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.
2010	49	Angola, Argelia, Botsuana, Burkina, Camarões, Congo, Guiné-Bissau, Lesoto, Libéria, Mali, Moçambique, Nigéria, Quênia, São Tomé e Príncipe, Tanzânia, Togo, Zâmbia e Zimbábue

Fonte: MENDONÇA JÚNIOR; PIMENTA DE FARIA, 2015.

A natureza destes acordos varia de protocolos de intenções, passando por memorandos de entendimento, e, em maior quantidade, acordos gerais que sinalizam as diretrizes que guiarão

¹⁰ Disponível em <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

¹¹Foram eles: Burkina Faso, Sudão, Guiné Equatorial, Gâmbia, Etiópia, Benim, Zâmbia, Suazilândia, Serra Leoa, Tanzânia, Maláui, Libéria, Líbia, Burundi, Lesoto e Botsuana.

a cooperação e que definem os acordos em si. Nota-se que, mesmo que muitos deles por si só não se traduzam em cooperação, a exemplo dos protocolos de intenções, que demonstram “apenas” a intenção de realizar a cooperação, nunca houve antes um movimento tão amplo de demonstração de interesse para com a região africana, o que expõe a importância da região durante o período citado.

Na agenda dos acordos, os temas estão relacionados à saúde (44), agricultura (29), educação (23), formação profissional (22), políticas públicas (16), desporto (15), administração pública (13), cultura (13), meio ambiente (12), energia (9), pecuária (7), agropecuária (6), infraestrutura (3), comissão mista (3), mineração (3), turismo (3), defesa (2), ciência e tecnologia (1), economia e comércio (1) e fortalecimento institucional (1), totalizando 229 – estes abarcam os acordos que tinham definidos os temas de fato.

Este aspecto evidencia que não apenas os parceiros se diversificaram, mas também as áreas de interesse de atuação brasileira. Destaca-se também o perfil de “exportador de tecnologia social”, a busca pela replicação de programas sociais que alcançaram sucesso em território nacional. (JUNIOR; FARIA, 2015).

O Brasil também atuou no perdão da dívida de alguns países, chegando a ultrapassar a marca de US\$ 1 bilhão, de acordo com relatório do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. Dentre esses países destacam-se a Nigéria (que recebeu abatimento de 67% da dívida), e Moçambique (cujo abatimento chegou a 95% da dívida no valor de US\$ 351 milhões) (VARGEM, 2008).

Após um longo período de distanciamento, as relações do Estado e da sociedade brasileiras com o continente africano superaram a retórica e ganharam um novo impulso a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os laços históricos, a condição de país com grande população de afrodescendentes e o debate interno em torno da igualdade racial, estão presentes na visão brasileira sobre a necessidade de aproximação e cooperação. (VISENTINI; PEREIRA. A Política Africana do Governo Lula. P. 1¹²)

Porém, os laços étnicos e culturais que aproximam o Brasil da África não são mais suficientes para justificar esta relação. O crescimento econômico, a demanda por mercado e mão de obra qualificada responderão como principais fatores motivadores da atenção brasileira na região. O ex-presidente apresenta uma nova linguagem, ao colocar no radar mundial um Brasil menos exótico e artificialmente africanizado, demonstrando de forma objetiva o

¹² Disponível em <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

reconhecimento da herança histórica escravocrata que os une. Lula buscou assim uma evolução conjunta muito mais alinhada aos objetivos e ao olhar para o futuro, também buscado pelos africanos na atualidade. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Os Estados africanos experimentaram um grande crescimento na primeira década do século XXI, tanto através de negociações bilaterais quanto no âmbito das organizações internacionais, como o FOCAC, a OUA, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹³, o IBAS e a Cúpula América do Sul-África. O Brasil insere-se no contexto destes três últimos, seguindo a estratégia de diversificar parceiros e atuar mais fortemente através dos fóruns multilaterais internacionais.

Esta forma de atuação permite que o Brasil abra diversas oportunidades, principalmente na área econômica, o mercado de produtos primários está cada dia mais competitivo e considerando que o Brasil se tornou um exportador de capital e tecnologia, os mercados africanos poderiam ser bons consumidores destes produtos. (VIEGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Em relação à CPLP, destacam-se os acordos bilaterais, como os centros de ensino técnico brasileiros no Timor e em Angola; a disposição de urnas eletrônicas para as eleições em Guiné-Bissau; a instalação de uma fábrica de medicamentos retrovirais em Moçambique e as ações da Agência Nacional de Petróleo que ajudariam na estruturação da forma de explorar este recurso no continente.

O IBAS foi criado em junho de 2003, integrando o Brasil, a Índia e a África do Sul, com o propósito de atuar nas frentes de coordenação política, cooperação com terceiros países e cooperação setorial. Foram realizadas 5 reuniões de cúpulas desde a sua criação, onde grupos de acadêmicos, empresários (pequenos e médios incluídos), parlamentares e representantes do governo, puderam dialogar para desenvolver os objetivos do organismo, trabalhando temas como direitos humanos, desenvolvimento sustentável, inclusão social, dentre outros.

No âmbito deste organismo, também foi criado o fundo IBAS, controlado pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (ECSS) e cujo foco principal encontra-

¹³ É importante notar o potencial deste grupo, que reúne aproximadamente 240 milhões de pessoas em quatro dos cinco continentes – Portugal, Timor Leste, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola, muitos dos quais foram visitados pelo então presidente, na busca pela cooperação em diversas áreas, como segurança, negócios, saúde e educação (OLIVEIRA, 2015).

se no combate à fome e à pobreza em países de menor desenvolvimento relativo ou em processo de reestruturação pós-conflitos¹⁴.

No ano de 2005, o então presidente nigeriano Olusegun Obasanjo, durante uma visita ao Brasil, demonstrou interesse sobre a criação de um mecanismo capaz de aproximar os países africanos do Brasil. Na ocasião, foi sugerido por Lula que a proposta incluísse os países sul americanos, como forma de fortalecer a instituição. Assim, foi criada a ASA (Cúpula América do Sul-África), em 2006, quando realizou-se a I Cúpula com a presença dos 66 países de ambas regiões. Foi definido na ocasião que os encontros aconteceriam a cada dois anos, além de encontros entre os chanceleres.

De acordo com dados do Itamaraty, a II Cúpula foi realizada em 2009, na Venezuela, e a III Cúpula, em 2013 na Guiné Equatorial, com o tema “Estratégias e Mecanismos para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul”. Nesta última, o Brasil organizou um debate relacionado a infraestrutura, transporte e energia, que reuniu aproximadamente 100 representantes de governos, instituições internacionais e associações empresariais.

Diante destes debates, foi proposta uma revisão da forma de atuação do mecanismo, que deveria seguir três pilares: a concertação político-diplomática em foros multilaterais; a cooperação pelo desenvolvimento, e as interações entre as sociedades civis. Estes pilares estão sendo utilizados deste então para as novas negociações com vistas ao relançamento do foro¹⁵.

Em seu primeiro ano no governo, Lula e uma comitiva de 128 empresários viajaram ao continente africano com o intuito de fomentar a expansão das exportações. Foram negociadas fábricas de cimento e medicamentos, construção de ferrovias, exploração de carvão, venda de aparelhos celulares, montagem de ônibus e vendas de maquinário, tendo como estimativa de investimentos em torno de US\$ 1 bilhão.

O Brasil, na posição de presidente da CPLP, desempenhou um importante papel nas ações diplomáticas na retomada da democracia em São Tomé e Príncipe, além de estabelecer no país uma estrutura de cooperação com a Agência Nacional do Petróleo para desenvolver um sistema eficiente de exploração deste recurso. Entre os países da CPLP foi estabelecida a cooperação nas áreas de saúde – mais centrado no combate à AIDS -, desenvolvimento agrário,

¹⁴ Ministério das Relações Exteriores. IBAS- Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul.

¹⁵ Ministério das Relações Exteriores. Cúpula América do Sul-África (ASA).

combate à pobreza, dentre outros, de forma a mobilizar a comunidade internacional a voltar seu olhar para a região.

Para a área de Defesa, foram reestabelecidos acordos de cooperação com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal). Também é importante destacar a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança na Guiné Bissau; a doação de embarcações para as marinhas de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Namíbia; o envio de instrutores brasileiros para um Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição no Benim; o apoio brasileiro quando da criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, além da colaboração para a reforma do setor de segurança e defesa também da Guiné-Bissau. (OLIVEIRA, 2015).

No período do governo Lula, entre 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu 481 projetos de cooperação, sendo 420 deles concluídos ainda neste período (OLIVEIRA, 2015). Alguns dos acordos não foram cumpridos devido à burocracia das instituições brasileiras e a lentidão na aprovação de verbas para alguns projetos, a exemplo de uma fábrica de medicamentos para o combate à AIDS/SIDA, prometida em 2003 e que em 2008 não estava em execução devido à não liberação de recursos por parte do Congresso. Além deste, o Brasil perdeu, mas desta vez para a concorrência, projetos na área de exploração do petróleo para a Marathon Oil para a melhor eficiência chinesa no âmbito da execução de projetos no continente. (MIYAMOTO, 2009).

4.2.1 O fluxo de Comércio entre Brasil e África

O fluxo de comércio entre o Brasil e a África, somente no primeiro mandato, saiu de US\$ 6 bilhões, em 2003, para US\$ 15 bilhões, em 2006, com destaque para três grandes parceiros: Angola, África do Sul e Nigéria, que absorveram 48% das exportações para o continente. Neste período houve uma grande aproximação com o primeiro país, quando estima-se que cerca de 10% do PIB (US\$ 60 bilhões) correspondia às empresas brasileiras presentes em seu território, com destaque para o setor de serviços, além das linhas de créditos aprovadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social, BNDES, no valor de US\$ 1,4 bilhão para financiar a compra de maquinário de infraestrutura brasileiros para atender a 50 projetos (VARGEM, 2008).

Os produtos comercializados diferem de acordo com cada país. As importações provenientes da África incluem petróleo, minérios e produtos de origem vegetal e animal, ao passo que as exportações para aquele continente envolveram açúcar (e seus derivados), carnes e bens manufaturados (LECHINI, 2008).

Em seu segundo mandato, Lula fez uma viagem acompanhado de empresários dos setores de energia, construção, indústria aeronáutica e finanças a Burkina Faso, onde foi fechado um acordo de cooperação em relação à produção de algodão e biocombustíveis; e, cooperação técnica na área de educação e saúde, República do Congo, África do Sul e Angola.

No Congo, foram firmados acordos relacionados ao cultivo de dendê, à modernização da produção de cana-de-açúcar. Na área da saúde, sobre o combate à malária e à AIDS. Destaca-se ainda a atuação brasileira na exportação de programas de combate à fome, em relação aos quais, a partir de 2005, o Brasil começou a fomentar a cooperação técnica para a aplicação destes projetos em diversos países do continente africano. Representantes de Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia realizaram visitas ao país com o objetivo de estudar maneiras de implementar e gerenciar este tipo de programa.

Na área da produção agrícola, destacam-se também a criação de um escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Gana, o estabelecimento de uma fazenda-modelo de produção algodoeira em Mali, a instalação de centros de formação profissionais em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em Guiné-Bissau e Cabo Verde.

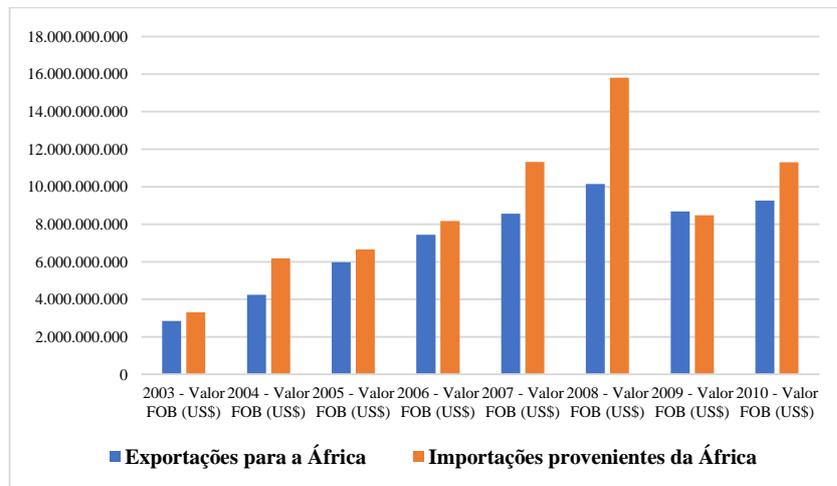
Neste contexto, nos dois mandatos o BNDES serviu de financiador da internacionalização das empresas brasileiras, quando do fornecimento de empréstimos às empresas que atuavam na região, principalmente no setor de infraestrutura. (OLIVEIRA, 2015).

No gráfico 5, abaixo, podemos analisar a balança comercial do Brasil para com o continente africano, de forma geral. Podemos perceber que, no período do governo Lula, ambos os processos cresceram de forma proporcional e sofreram impactos de forma igualmente proporcional. Ambos atingiram o ápice de aproximadamente US\$ 10 bilhões em exportação e US\$ 15 bilhões em importação em 2008, sofrendo uma queda em 2009 devido à crise mundial das commodities, mas recuperando-se no ano seguinte, em 2010.

As importações vindas do continente africano também cresceram no período, demonstrando que os acordos de cooperação e a aproximação política e econômica resultaram

num maior fluxo de trocas e não foram benéficas apenas para o Brasil, mas para ambas as partes. Podemos perceber que, na medida em que as exportações brasileiras cresciam, as importações do continente também cresciam, e os impactos foram sentidos proporcionalmente pelos dois lados: o ápice dos dois processos se deu em 2008, ambos sofreram queda em 2009, porém voltaram a se recuperar em 2010.

Gráfico 5 – Balança comercial Brasil – África (2003 – 2010)



Fonte: Elaboração própria através de dados obtidos de BRASIL.

De forma geral, o governo Lula serviu de forma satisfatória aos interesses brasileiros de expansão da presença e influência internacionais, seja em fóruns multilaterais ou através de relações bilaterais, fomentando principalmente a aproximação com países comparáveis à situação brasileira como uma nação em desenvolvimento, aproveitando-se da estratégia de cooperação Sul-Sul para negociar de forma igualitária.

Neste contexto, o governo da época também soube aproveitar esse processo como um patamar que o levasse mais rapidamente a um status mais elevado no cenário internacional, ou seja, de um *global player*. Ainda que não tenha alcançado plenamente este objetivo na época, a efetividade destas estratégias, principalmente a da diversificação aplicada pelo governo Lula, reflete-se nas relações comerciais com países considerados no mesmo nível que o Brasil, ou seja, os envolvidos na cooperação Sul-Sul, neste trabalho sendo considerados os pertencentes ao continente africano. A continuidade destas estratégias pode ser avaliada a seguir, com o estudo do governo Dilma.

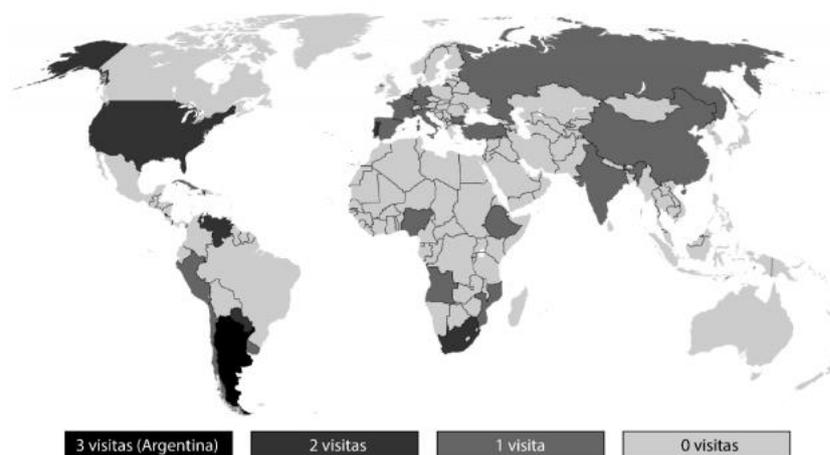
4.3 De 2011 – 2016: o Governo Dilma

Em 2011, houve a posse da ex-presidente Dilma Rousseff surgindo diversas especulações quanto aos rumos que levaria a política externa brasileira. Dilma representou um contraponto em relação a Lula no que se refere à diplomacia presidencial. Um dos sinais deste processo foi a diminuição de viagens internacionais, que indica a menor importância dada à política externa por parte da ex-presidente, sinalizando que o contexto interno se tornaria prioridade em seu mandato. Fazendo um comparativo entre os dois presidentes, enquanto Lula visitou 12 países nos três primeiros anos de seu mandato, Dilma visitou apenas 6 (CORNETET, 2014).

Como visto anteriormente, durante o governo Lula, foi uma das prioridades a importância da cooperação com países do Sul e a disposição de assumir novas responsabilidades, posicionamentos embasados e fortalecidos pelo crescimento econômico.

No governo Dilma, verifica-se ainda uma certa continuidade parcial da política externa, quando do comparecimento a fóruns internacionais e de organizações internacionais de peso, mesmo que em menor intensidade. Ou seja, em termos de política externa, o governo Dilma continuou alguns dos projetos iniciados no governo anterior, porém, a atitude empreendedora do Brasil no cenário internacional se perdeu, posto que as iniciativas brasileiras tornaram-se mais reativas do que ativas (CORNETET, 2014). Até mesmo o pleito por um assento no CSNU perdeu impulso, atrasando os planos brasileiros de alcançar este objetivo (SARAIVA, 2014). A figura

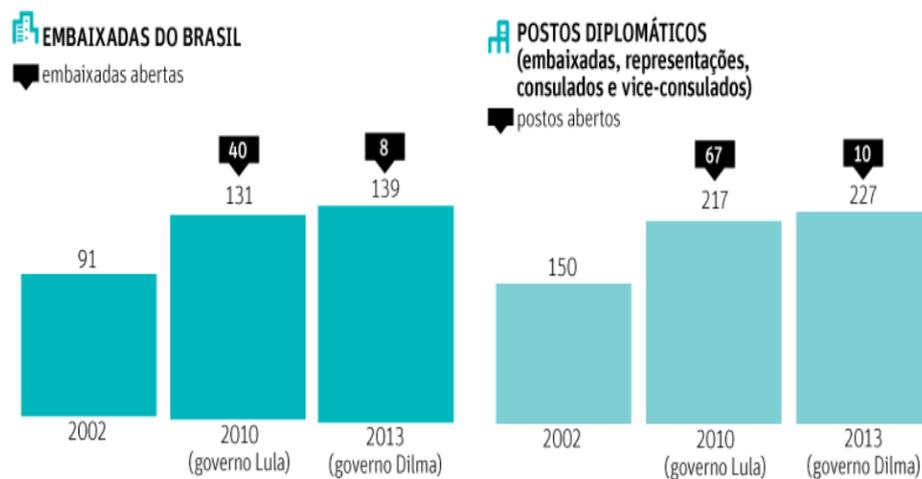
Figura 4 – Países visitados pela ex-presidente Dilma Rousseff (2011 – 2013)



Fonte: CORNETET, 2014.

No que se refere à criação de postos de representação diplomática, embaixadas e postos diplomáticos, o governo Lula também apresentou maior iniciativa e realizações, conforme mostra o gráfico 6. Contudo, essa redução no contato direto com os governos das outras nações se deu a nível geral, diminuindo as viagens à América do Sul (com exceção da Argentina), região tradicionalmente parceira do Brasil, assim como na África e em outras regiões.

Figura 5 – Representações Brasileiras no Exterior (2010 – 2013)



Fonte: CORNETET, 2014.

No primeiro ano de seu governo, havia indícios de que as políticas para o continente africano seriam mantidas, com a viagem da mesma para reunião do IBAS na África do Sul, em paralelo à visita a Moçambique e Angola, e a designação de Lula como representante do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana realizada na Guiné Equatorial.

Também houve a formação do “Grupo África” que seria composto por ministérios, especialistas e consultores do setor privado, com o objetivo de associar investimentos e vendas brasileiras a projetos locais naquele continente, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras em seu território. (OLIVEIRA, 2015).

No primeiro ano de governo, foram firmados 81 projetos de cooperação, dentre os quais destacam-se Guiné-Bissau, Senegal e Benim, onde realizaram-se capacitações militares e um projeto de modernização da previdência social de Moçambique. Além disto, o ex-ministro do governo Lula, José Graziano, foi eleito Diretor-Geral da FAO, em grande medida apoiado por países africanos.

No ano seguinte, não houve viagens ao continente, porém 37 projetos foram estabelecidos no âmbito da expansão do programa de capacitação militar para Senegal, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Nigéria e Angola, além do apoio técnico para a realização da eleição presidencial em Guiné-Bissau. No mesmo ano, 2012, o Brasil comprometeu-se com o programa “Luz para Todos”, cujo objetivo foi garantir acesso à eletricidade às famílias e empresas locais pertencentes às áreas rurais, seguindo a exportação de programas sociais iniciadas por Lula, assim como a continuação do financiamento por parte do BNDES em relação às empresas estabelecidas no continente.

Em 2013, Dilma compareceu à III Cúpula América do Sul-África, visitando também Nigéria, África do Sul e Etiópia, quando anunciou o perdão de uma dívida de US\$ 900 milhões de países africanos com o Brasil.

No ano seguinte, não houve visitas ao continente africano. As ações percebidas neste período foram focadas no estabelecimento de novos projetos de capacitação militar com parceiros tradicionais, como Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal. (OLIVEIRA, 2015).

Porém, a falta de iniciativa em relação à política externa refletiu-se, conseqüentemente, nos planos em relação à África, faltando enfoque e presença ativa, não considerando declarações genéricas de apoio nos fóruns mais representativos, como o IBAS e até o BRICS (Brasil, Índia, China e África do Sul). A incorporação da África do Sul no BRICS prejudicou a primeira instituição, pois sobrepôs as agendas e fortaleceu o segundo. Inclusive, por falta de empenho do governo brasileiro, a cúpula do IBAS não foi realizada em 2013 (SARAIVA, 2014).

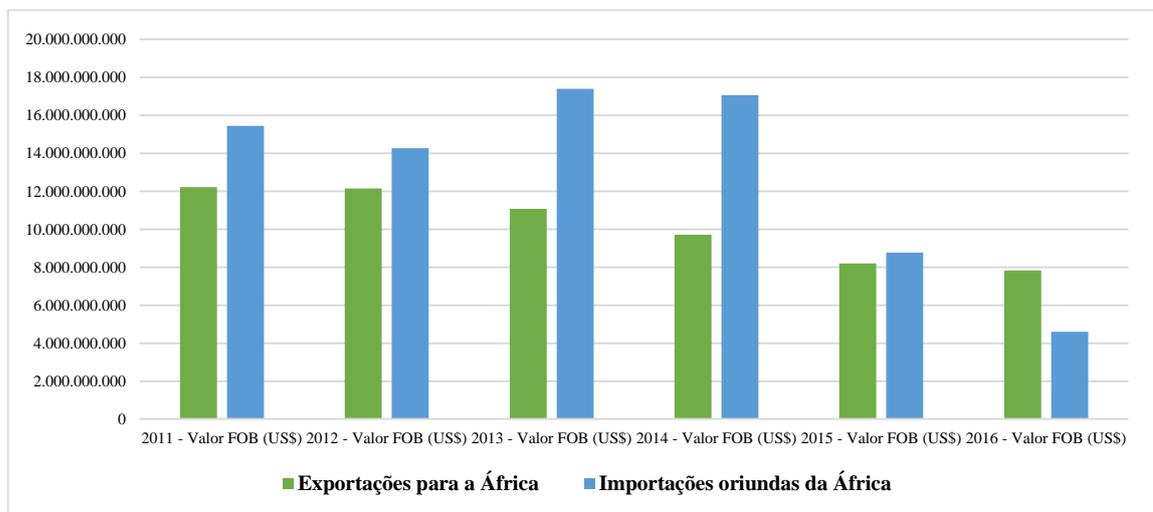
Nesta época, o contexto interno brasileiro representou um grande desafio ao governo, além do fator Primavera Árabe que afetou alguns regimes no continente africano. Além disto, e diante da crise mundial, o enfoque do governo voltou-se para a realização de críticas aos países desenvolvidos, afirmando que as medidas adotadas por eles durante a crise não só aumentavam a pobreza, como constroem o crescimento de países emergentes. Assim, a administração Dilma estava mais voltada para reformas estruturais no FMI e no Banco Mundial (ALBANUS, 2014).

A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua

preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo. (SARAIVA, 2014. P. 27)

A prioridade do governo limitou-se à busca por ganhos imediatos em detrimento dos investimentos de “ganhos difusos”. Além disto, a própria legislação brasileira coloca entraves ao envio de recursos ao exterior, o que tirou a agilidade do processo e fez com que o orçamento da Agência Brasileira de Cooperação recuasse em relação às ações de cooperação técnica (SARAIVA, 2014). Este distanciamento refletiu-se nas trocas comerciais, assim como os efeitos de fatores externos foram sentidos. Abaixo, segue análise da balança comercial brasileira durante os mandatos do governo Dilma, explicada no gráfico 6, para o período de 2011 a 2016.

Gráfico 6 – Balança comercial Brasil – África (2011 – 2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BRASIL.

Podemos perceber que o fluxo das exportações diminuiu gradativamente, como consequência do posicionamento passivo da administração Rousseff. As importações se mantiveram em níveis variáveis, não seguindo nenhum padrão facilmente identificável. De forma geral, é possível notar que o Brasil reduziu as importações de US\$ 10 bilhões para aproximadamente US\$ 8 bilhões, o que representou uma retração de 20%, enquanto as importações oriundas da África variaram de US\$ 12 bilhões para US\$ 5 bilhões.

Estes dados nos levam a perceber que, ao agir de forma pouco enérgica, o governo Dilma perde não só mercado consumidor para os produtos brasileiros, mas também perde poder

de barganha e presença internacional, diante da participação tímida, ainda que de certa forma mantendo algumas das políticas estabelecidas pela administração Lula, o que foi verificado acima pela discussão e análise das trocas comerciais. De modo que a estratégia de cooperação Sul-Sul, desta forma, perde força e abre espaço para diferentes atores competitivos consolidarem-se ainda mais, a exemplo da China, já analisada neste trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do fenômeno da globalização não permite mais um isolamento completo nem a dependência de um único país e/ou região. Cada vez mais as pessoas estão conectadas, adquirem conhecimentos diferentes, criam novas demandas e formas inusitadas de diminuir os abismos que as separam.

Após a onda de independências, um processo semelhante vem acontecendo com a África, a partir do momento em que o continente se conecta com o resto do mundo, a visão que este tem sobre o outro passa a modificar-se, e possibilidades antes desconhecidas, são expostas e aproveitadas.

A África tem sede de crescimento e aqueles que souberem atendê-la, atingirão um patamar maior de desenvolvimento, a partir do abastecimento de seu grande mercado consumidor e das possibilidades de fornecimento que aquele continente oferece.

Fica cada vez mais difícil manter-se isolado, estagnado e alheio às mudanças externas. A interdependência defendida por Keohane e Nye torna-se evidente no mundo globalizado, a partir da percepção de que não é possível uma só fonte atender às necessidades de uma sociedade, assim como defendido por Michael Porter (1989). Os recursos são necessariamente limitados, tornando impossível uma nação especializar-se em tudo. Assim, os países buscam fontes diferentes para suprir as suas demandas de forma a garantir a melhor relação de custo-benefício e o investimento, no desenvolvimento socioeconômico de suas populações.

Diante disto, vemos que é possível rapidamente expandir o potencial de crescimento de um país, como é o exemplo da China. Agindo de forma assertiva no ambiente internacional e aproveitando dos recursos que dispõe, o país conseguiu atingir um dos maiores patamares de crescimento a nível mundial. Conseguiu de forma eficiente, aproveitar seus recursos para garantir um crescimento da produção industrial, atendimento às demandas internas e, ainda, fortalecer sua posição política e diplomática ao redor do mundo, especificamente, no continente africano.

Poderia afirmar-se que de certa forma, a China adapta-se a diferentes modelos econômicos. Por exemplo, o de David Ricardo (1982) de vantagens comparativas ao preferir especializar-se na produção de bens manufaturados, a China escolhe importar insumos de mercados econômicos e investir sua força de trabalho na indústria. Adequar-se-ia, também, de

certa forma, ao modelo de Heckscher-Ohlin ao afirmar que a disponibilidade de fatores de produção determinaria o nível de produtividade de uma nação, ao aproveitar a abundância de mão de obra e o alto nível de conhecimento industrial, a China torna-se mais competitiva neste mercado.

Sabendo-se que o seu próprio território não produz o suficiente para atender a demanda da população, a China também importa produtos similares aos que produz nacionalmente, como insumos, pois a produção nacional não é suficiente. Essa observação condiz com o aprimoramento do modelo Heckscher-Ohlin comentado por Krugman & Obsterfeld (2001) de que os países podem efetuar trocas de itens similares sem que isto os torne, não competitivos.

Ao encontrar um mercado como a África, com grande potencial consumidor e cujos produtos originavam-se principalmente da Europa, a necessidade de grandes inovações não era necessária, pois a China investiu no baixo custo dos itens para tornar-se mais atrativa e conquistar espaço nos mercados, ao contrário do que afirma Paul Krugman (2001), sobre a diferenciação entre produtos proveniente da inovação, da criação de novas mercadorias.

Porém, as inovações chinesas deram-se por meio da ação diplomática e da força de sua economia, o país investiu em um grande pacote voltado para as necessidades da África, de forma que seus próprios interesses também fossem atendidos. De certa forma, algumas ações no campo internacional poderiam ser entendidas como criação de fatores competitivos, conforme defendido por Porter (1989).

A diminuição de barreiras tarifárias, nível de preço condizente com o mercado e abaixo das nações europeias concorrentes, investimento em capacitações profissionais, em infraestrutura, saúde, internacionalização de empresas (o que garante um controle muito mais eficiente) e educação são políticas que tornam mais atrativa a cooperação com esta região em detrimento das outras, pois no processo de obter ganhos econômicos, a África também se beneficia deste aporte de infraestrutura e social, assim como uma empresa poderia investir em tecnologia, capital humano e inovação para diferenciar-se dos concorrentes.

O nível diplomático, a criação do FOCAC institucionalizou e acelerou o processo de consolidação da presença chinesa em todo o continente, tornando o fórum a principal (e praticamente única) forma de gerenciar a cooperação entre as regiões, o que facilita a comunicação. Houve, assim, uma eficiente gerência de recursos produtivos, financeiros, de capital humano e diplomático, que aproximou ambas regiões e consolidou a relação entre elas, tornando mais difícil a penetração de atores externos.

O Brasil procurou seguir um caminho similar ao da China, quando se pensa no perdão de dívidas, internacionalização de empresas e a tentativa de complementaridade econômica. As iniciativas brasileiras tomaram fôlego durante o governo Lula, que teve o diferencial, podendo tornar-se uma vantagem competitiva, caso bem aproveitada da proximidade cultural, linguística, física e da desenvoltura da diplomacia presidencial executada pelo ex-presidente.

O fôlego tomado nesta época serviu para iniciar um processo de aproximação que poderia ser excelente para o Brasil, e de fato traduziu-se durante um período, no aumento das relações entre eles, principalmente no que concerne às relações diplomáticas, que se traduziram em trocas comerciais.

Além disto, a estratégia da diversificação e o perfil altamente ativo do presidencialismo Lula garantiram a atuação do Brasil em diversos foros diferentes, sejam bilaterais ou multilaterais, diferente da China. Este processo, poderia ser benéfico principalmente considerando a autonomia. Entretanto, acabou prejudicando as relações entre o país e a África, pois as diferenças de agendas entre as diferentes plataformas de atuação sobrepuseram uma organização em detrimento da outra, enfraquecendo fóruns de discussão e “desperdiçando” um investimento feito.

O governo Dilma enfrentou algumas situações diferentes da gestão anterior, porém a tomada de decisão e o direcionamento do foco da sua administração foram decisivos para que este cenário de aproximação fosse modificado, distanciando-os com a priorização das relações com a América do Sul e, ainda mais, quando se voltou ao contexto interno, afastando-se não só da África, mas também de outras regiões.

Desta forma, apesar de ambos países apresentarem-se como pertencentes ao Sul em desenvolvimento, possuem capacidade produtiva alta, grandes populações, economias complementares e proximidade nas relações entre si, a má gestão dos recursos competitivos (tradução de acordos em ações práticas, mau gerenciamento de plataformas de cooperação, distanciamento diplomático) e, principalmente, a falta de continuidade das políticas criadas diferente do FOCAC, que continuou seus planos por mais de 10 anos em reuniões regulares e monitoramento dos resultados, revelaram a perda assumida para o Brasil que perde, a cada dia, capacidade competitiva no sistema internacional e se distancia, ainda mais, da possibilidade de tornar-se um *global player*.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBANUS, A. P. F. **“Continuar não é repetir”**: a política externa dos governos Lula e Dilma em perspectiva comparada. Revista Neiba, vol. 4. n. 1. Agosto de 2015.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Cúpula América do Sul-África (ASA)**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3674-cupula-america-do-sul-africa-asa>. Acesso em: 24 de nov. 2018.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **IBAS- Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>. Acesso em 24 de nov. 2018.

BRASIL, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Exportação e Importação Geral. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 23 de nov. 2018.

CALEIRO, J. P. **As 13 economias que mais devem crescer nos próximos anos**. Revista Exame, 2015. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/as-13-economias-que-devem-mais-crescer-nos-proximos-anos/>. Acesso em: 25 set. 2018.

CHINESE ACADEMY OF INTERNATIONAL TRADE AND ECONOMIC COOPERATION (CAITEC). **China-Africa Trade and Economic Relationship Annual Report 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/zxxx/t832788.htm>. Acesso em: 12 de out. 2018.

CORNETET, J. M. C. **A Política Externa de Dilma Rousseff**: Contenção na Continuidade. Revista Conjuntura Austral. vol. 5. N. 24. Jun-jul. 2014.

COUTINHO, E. S.; LANA-PEIXOTO, F. V.; FILHO, P. Z. R.; AMARAL, H. F.. **De Smith a Porter: Um ensaio sobre as Teorias de Comércio Exterior**. Revista de Gestão, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 101-113, out.-dez. 2005.

FERNANDES, J. P. T. **Teorias das Relações Internacionais**: Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista. Coimbra: Almedina, 2004.

FONSECA, João M. E. M. **A quinta conferência ministerial do Fórum de Cooperação China-África**. BRICS Monitor: BRICS Policy Center. 2012. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/5968/doc/314700568.pdf>. Acesso em: 25 out. 2018.

Brasil quer conter presença chinesa na África. GEOPOLÍTICA. In: Defesanet. 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9758/brasil-quer-conter-presenca-chinesa-na-africa>. Acesso em: 25 out. 2018.

JIANG, Wenran. **Fuelling the Dragon**: China's rise and its energy and resources extraction in Africa. The China Quarterly, vol. 199, p. 585-609. 2009. Disponível em: [http://www.relooney.fatcow.com/SI_Oil-Politics/China_5.pdf]. Acesso em: 22 out. 2018.

JIECHI, Yang. **Fuitful Results and New Chapter of Chin-Africa Relations**. In: Anniversary of FOCAC, 10, 2010. Disponível em: <http://www.focac.org/eng/zfgx/t764374.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

JORGE, Nedilson. **A África na agenda econômica do Brasil: comércio e investimentos**. In: África e a agenda econômica do Brasil, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <http://www.cebri.com.br/midia/documentos/nedilsonjorge.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2018.

JÚNIOR, M. C. C. **A presença da China na África e as ameaças ao Brasil**. In: Informativo de Comércio Exterior AEB, n. 108, ano XII, março de 2011. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/userfiles/file/A%20PRESEN%C3%87A%20DA%20CHINA%20NA%20AFRICA%20E%20AS%20AMEA%C3%87AS%20AO%20BRASIL%281%29.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

KENNEDY, A. B. **China's petroleum predicament: challenges and opportunities in Beijing's search for energy security**. In: GOLLEY, Jane; SONG, Ligang. *Rising China: Global challenges and opportunities*. Australian National University and Social Sciences Academic Press, v. 8, p. 121-136, 2011. Disponível em: http://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/andrew_kennedy/2012/Kennedy_Chapter_8.pdf. Acesso em: 23 out. 2018.

KONINGS, Piet. **China and Africa: building a strategic partnership**. *Journal of Development Societies*, Vol. 23, n. 3, p. 341-367. 2007. Disponível em: <http://jds.sagepub.com/content/23/3/341>. Acesso em: 23 out. 2018.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, Luciana. **A China na Nova Configuração Global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011.

LECHINI, Gladys. **O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty**. *Revista Nueva Sociedad*, outubro de 2008.

LIMA, M. R. S. **A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48 vol. 1., p. 24-59. 2005. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/358/35848102/>. Acesso em: 05 de nov. 2018.

LOPES, B. F.; NASCIMENTO, D. C.; VADELL, J. A. **FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul Sino-Africana**. *Carta Internacional*, vol. 8, n. 2. Minas Gerais, 2013.

MENDES, Carmem. **A China e a Cooperação Sul-Sul**. *Revista Relações Internacionais*, Lisboa, n. 26, p. 39-46. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n26/n26a03.pdf>. Acesso em: 22 de out. 2018.

JÚNIOR, W. M.; FARIA, C. A. P. **A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Lula da Silva (2003–2010)**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, n. 1, p. 5-22, janeiro-junho, 2015. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília, 2015.

MENEZES, Gustavo Rocha de. **As Novas Relações Sino-Africanas**: desenvolvimento e implicações para o Brasil. Brasília: FUNAG, 2013.

MIYAMIOTO, Shiguenoli. **O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 52, n. 2., p. 22-42. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/358/35814269002/>. Acesso em: 24 de nov. 2018.

MONGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

OBIORAH, Ndubisi. **Who's afraid of China in Africa?** Towards na African civil Society perspective on China-Africa relations. In: MANJI, Firozi. MARK, Stephen. African Perspectives on China in Africa. Cidade do Cabo: Fahamu, 2007.

OLIVEIRA, G. Z. **Política Africana do Brasil**: Mudança entre Lula e Dilma? Revista Conjuntura Austral, Porto Alegre, vol. 6, n. 29. p.33-47. 2015.

ONU: A Importância da Cooperação Sul-Sul. Além da Economia, agosto 2013. Disponível em: <http://www.alemdeconomia.com.br/blog/?p=12293#content>. Acesso em: 10 de set. 2018.

OURIQUES, H. R; LUI, Aline. **China e África**: uma parceria estratégica. Boletim Meridiano 47. vol. 13, n. 134, p. 19-27. nov.-dez. 2012. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/7340/6135>. Acesso em: 25 de out. 2018.

PEREIRA, I. E. B. **“O Global Player “megalomaniaco”**: a visão do portal Veja sobre a Política Externa do Governo Lula”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/122509/000971619.pdf?sequence=1>. acesso em: 06 de nov. 2018.

RIBEIRO, V. L. **A expansão chinesa na África**: o desafio do crescimento e a nova face do imperialismo. Revista Oikos, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, p. 13-35. 2010. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/223/138>. Acesso em: 20 out. 2018.

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

SARAIVA, M. G. **Um Balanço da política externa de Dilma Rousseff**: perspectivas futuras? Revista de Relações Internacionais, Lisboa, n. 44. dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003. Acesso em: 23 de nov. 2018.

SCHREIBER, Mariana. **Dilma Viaja menos da metade que Lula ao exterior**. BBC Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb. Acesso em: 17 nov. 2018.

TAYLOR, Ian. **The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)**. Ed. Routledge, Global Institutions. 2011.

TAYLOR, Ian. **China's new role in Africa**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2009.

UNESCO. **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935** / editado por Albert Adu Boahen. 2.ed. rev: Brasília, 2010.

UNESCO. **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Editado por Ali A. Mazrui e Christophe Wondji. Brasília, 2010.

VARGEM, A. A.. **A Política Externa Brasileira para a África no Governo Lula**. São Paulo, Ponto e Vírgula, 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, jul.-dez. 2007,. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02>. Acesso em: 16 nov. 2018.

VISENTINI, P. F.; PEREIRA, A. D. **A Política Africana do Governo Lula**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2018.

YEROS, Paris. **A China na África: um grande salto a frente?** Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: http://eespfgvspbr.tempsite.ws/_upload/seminario/48a04bea89bc6.pdf. Acesso em: 14 out. 2018.

ZANATA, Daniel; TAETS, Raphael; SILVA, Victor. **Investimentos Chineses ajudam a África, mas mantêm o continente subdesenvolvido, dizem analistas**. 2016. Olhares do Mundo, jun. 2016. Disponível em: <https://olharesdomundo.wordpress.com/2016/06/10/investimentos-chineses-ajudam-a-africa-mas-mantem-o-contidente-subdesenvolvido-dizem-analistas/>. Acesso em 04 de novembro de 2018.