

# *brevíssimos cindes* 39

## Cooperação brasileira para o desenvolvimento na África\*

Lídia Cabral\*\*

Dezembro de 2011

Durante o governo Lula, a cooperação para o desenvolvimento (ou cooperação Sul-Sul) surgiu como um importante instrumento de política externa, ajudando a consolidar as relações bilaterais em todo o globo e contribuindo gradualmente para um reequilíbrio de forças na arquitetura do desenvolvimento internacional. Contudo, a cooperação brasileira para o desenvolvimento ainda é um conceito em construção. A análise das relações Brasil-África ajuda a ilustrar algumas das questões pendentes de reflexão.

\* Este texto resume as principais questões analisadas em um estudo para o Cindes sobre cooperação brasileira para o desenvolvimento na África: Cabral, L. (2011) *Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios*, publicado no Breves Cindes 59, disponível no site [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org)

\*\* Consultora do CINDES.

A África é atualmente o principal destino da cooperação técnica brasileira. Em 2010, esta região contabilizou 57% dos recursos gastos em projetos de cooperação técnica. Existem projetos em implementação em 38 países, embora os países de língua portuguesa sejam os maiores beneficiados, tendo absorvido 74% dos recursos canalizados para o continente em 2010. A África também é a região onde o crescimento nos projetos de cooperação técnica tem sido mais forte, com execução orçamental mais do que duplicando entre 2009 e 2010. O portfólio cobre uma ampla gama de temas, mas há uma significativa concentração de recursos em torno de três setores: agricultura, saúde e educação e treinamento profissional representando mais de 60% dos recursos gastos no período de 2003-2010. Estas são áreas onde o Brasil tem um histórico de sucesso nas políticas públicas, as quais os países africanos estão ansiosos para replicar, como a pesquisa em agricultura tropical, o tratamento da AIDS e programas de alimentação escolar.

Além da cooperação técnica, o Brasil também atrai por outras formas de cooperação, na África bem como em outras regiões do mundo. O país oferece ajuda humanitária para países que enfrentam situações de emergência, perdoa dívida com países altamente endividados, concede bolsas de estudo para estrangeiros estudarem no Brasil, fornece concessão de créditos à exportação e faz contribuições para organizações internacionais e regionais multilaterais que trabalham com desenvolvimento.

O alívio da dívida e os créditos à exportação para a África têm mostrado um dinamismo recente, em consonância com a expansão do investimento privado e de empréstimos de empresas privadas brasileiras e instituições financeiras. O cancelamento ou a reestruturação da dívida soberana é um passo necessário para os países parceiros terem acesso a novos empréstimos do sistema bancário brasileiro. Dada a explosão de novas oportunidades de investimento na

África, particularmente na indústria de mineração, petróleo e construção, há fortes incentivos para colocar as dívidas do passado em ordem. Cabo Verde, Moçambique e Nigéria tiveram suas dívidas com o Brasil perdoadas e há negociações em curso para o alívio ou a reestruturação das dívidas de Guiné-Bissau, República Democrática do Congo, Senegal, Tanzânia e Zâmbia.

Os créditos concessionais à exportação ainda são em pequeno número na África, mas devem aumentar significativamente ao longo dos próximos anos. Essa modalidade de cooperação é parte do Programa de Financiamento das Exportações do Governo Federal (PROEX) e consiste no pagamento direto ao exportador pelo Banco do Brasil, por sua agência de execução, com recursos do Tesouro Nacional. Uma taxa de juros de 2% é utilizada (ou a Libor se esta for menor que 2%) e um período de carência de 3 a 5 anos é oferecido. O elemento de concessão destes empréstimos é normalmente de 35%. O países que atualmente se beneficiam desta modalidade são Angola, Cabo Verde, Gana, Moçambique, África do Sul, São Tomé e Príncipe e Zimbábue.

Uma nova modalidade de cooperação brasileira combina cooperação técnica com uma linha de crédito concessional de apoio aos agricultores africanos na compra de maquinário e equipamentos agrícolas brasileiros. Esta modalidade adapta o programa brasileiro *Mais Alimentos* ao contexto africano, com o objetivo de melhorar a produtividade, a renda do campo e a segurança alimentar. O *Mais Alimentos África* foi lançado, até o momento, em Gana e Zimbábue, com empréstimos acordados de 95 e 98 milhões de dólares, respectivamente. Outros países estão na fila para receber o programa. A Câmara Brasileira de Comércio Exterior, CAMEX, aprovou recentemente 640 milhões de dólares de créditos à exportação para apoiar a expansão deste programa em todo o continente.

A maior parte dos créditos à exportação é fornecida pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social brasileiro (BNDES), via Exim Brasil. Embora os empréstimos concedidos pelo BNDES visem principalmente à promoção das exportações brasileiras no exterior e seus termos são mencionados como não-concessionais, a linha divisória entre eles e o componente concessional do PROEX é bastante fina. Independentemente da sua elegibilidade como ajuda ao desenvolvimento, esses empréstimos em expansão para a África são uma parte importante do contexto para se analisar a cooperação brasileira para o desenvolvimento.

Conforme a cooperação brasileira com a África, e na verdade com resto do mundo, se expande e ganha sofisticação, torna-se importante refletir sobre uma série de questões que precisam ser enfrentadas no processo de transformar a cooperação para o desenvolvimento numa questão política em si.

Em primeiro lugar, o escopo da cooperação brasileira precisa ser esclarecido. Até o momento, os relatórios do governo sobre o tema referem-se apenas a quatro modalidades de cooperação para o desenvolvimento: assistência técnica, bolsa de estudos para estrangeiros, ajuda emergencial e contribuições para as organizações de desenvolvimento internacional e regional. O alívio da dívida, os créditos concessionais à exportação e as esporádicas doações financeiras disponibilizadas pelo governo brasileiro ainda não foram assuntos de qualquer exame minucioso, comprometendo a transparência e a responsabilização sobre a questão. Um debate aberto no Brasil sobre os critérios para incluir ou excluir determinados fluxos e transações com países em desenvolvimento seria bem-vindo. Esta seria uma boa oportunidade para engajar um contingente emergente na política de desenvolvimento composto por pesquisadores, bem como por profissionais da esfera da sociedade civil.

Em segundo lugar, e relacionado ao item anterior, é preciso haver clareza sobre o quadro institucional que rege a cooperação e refletir sobre a sua adequação para responder a uma demanda que se expande rapidamente. A natureza segmentada e multipolar da cooperação brasileira apresenta desafios reais à coordenação e prejudica a clareza sobre as regras do jogo. A liderança e a coordenação institucional da cooperação para o desenvolvimento não são unívocas. Embora exista uma agência de coordenação para a cooperação técnica, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sua influência política é limitada e seu papel é fundamentalmente de uma coordenação operacional. A orientação política sobre cooperação técnica emana do Ministério das Relações Exteriores (MRE), bem como dos ministérios setoriais envolvidos em projetos efetivos. Quanto às outras modalidades, embora o MRE tenha uma função de orientação política implícita, outras instituições governamentais desempenham papéis fundamentais: como o Ministério da Fazenda sobre as decisões relacionadas ao alívio de dívidas e créditos à exportação, ou o Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio Exterior através de sua influência sobre a CAMEX em operações de crédito à exportação. Por uma questão de transparência e responsabilidade, um guia institucional coerente deve ser colocado em prática, com atribuições claras para os diferentes atores sobre aspectos relativos à cooperação para o desenvolvimento.

Em terceiro lugar, e na sequência do que já foi referido, políticas claras e compromissos para a cooperação brasileira são escassos. Além de uma série de princípios mencionados para orientar as práticas brasileiras, tais como a cooperação orientada pela demanda e a não interferência nos assuntos soberanos do país parceiro – existe uma falta de políticas explícitas e objetivas de condução da cooperação. Um argumento comum é que os princípios de cooperação que o Brasil estabeleceu para si mesmo não

são compatíveis com ter uma política pré-definida. No entanto, ser orientado pela demanda e não ser intrusivo não deve ser uma desculpa para não ser responsabilizado. Ser responsável, não apenas com aqueles que a cooperação brasileira deve beneficiar, mas também com atores domésticos, requer uma estrutura política bem definida (com os princípios, objetivos, beneficiários claramente identificados, e metas) que forneça a base para o acompanhamento de intervenções e avalie os seus resultados e seu valor adicionado.

Em quarto lugar, e este é um ponto específico sobre as relações Brasil-África, a adequação dos modelos e experiências brasileiras para as realidades do continente Africano não deve ser tomada como uma certeza. Por um lado, as afinidades Brasil-África e a compreensão mútua são muitas vezes exageradas, assim como o conhecimento sobre a África contemporânea é escasso no Brasil e a influência dos afro-descendentes em instituições políticas brasileiras é bastante limitada. Por outro lado, a idéia de que os êxitos brasileiros podem ser copiados

em todo o continente através de arranjos governo-para-governo ignora a importância que a dinâmica Estado-sociedade tem desempenhado na condução política brasileira e no seu sucesso. Estas dinâmicas não são tão fáceis de transferir, e certamente não são transferidas por via diplomática. Daí a necessidade de ampliar as discussões sobre cooperação para o desenvolvimento para além do aparato governamental e trazer a bordo a sociedade civil e movimentos sociais, de modo a tornar a cooperação mais que uma questão de política pública.

Com o avanço da experiência e com a cooperação brasileira para o desenvolvimento se tornando mais proeminente, as mudanças no quadro político e institucional são inevitáveis, mesmo que sejam apenas marginais. Conforme os setores domésticos brasileiros tornam-se mais interessados, informados e exigentes sobre o tema, abrir o debate sobre tais mudanças torna-se fundamental, não só por uma questão de transparência e responsabilidade, mas também para conceder maior legitimidade e sustentabilidade política às opções tomadas.