UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PAULA FEROLLA CORREIA

**COOPERAÇÃO, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS: um estudo
de caso do alinhamento de votos de Brasil e Angola na AGNU**

São Paulo
2018

PAULA FEROLLA CORREIA

**COOPERAÇÃO, COMÉRCIO E INVESTIMENTOS: um estudo
de caso do alinhamento de votos de Brasil e Angola na AGNU**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Relações Internacionais da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Mestre
em Relações Internacionais

Orientador: Feliciano de Sá Guimarães

Versão corrigida

A versão original encontra-se disponível na Biblioteca do Instituto de Relações Internacionais
e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP, documentos impresso e eletrônico.

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Correia, Paula Ferolla

Cooperação, comércio e investimentos: um estudo de caso do alinhamento de votos de Brasil e Angola na AGNU / Paula Ferolla Correia ; orientador: Feliciano de Sá Guimarães. -- São Paulo, 2018.
153 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais.
Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

1. Ajuda externa 2. Determinantes políticos 3. Cooperação técnica
4. Cooperação Sul-Sul 5. Barganha de voto I. Guimarães, Feliciano de Sá, orient. II. Título.

CDD – 327.81

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

AGRADECIMENTOS

Àquele que é Dono da minha vida, e Amado da minh'alma, agradeço pela caminhada vivida e cada experiência ao longo desse mestrado. Por segurar na minha mão a cada dia, e me ensinar a tão somente depender de Ti.

Ao meu marido, Daniel, agradeço por acreditar em mim. Seu apoio me trouxe uma força que não conhecia, e manteve focada nos momentos mais importantes. Agradeço pela compreensão nos dias em que estive distante, e por me ajudar a escrever e clarear as ideias quando necessário.

Sou grata também aos meus pais, por me serem meu alicerce e por me darem todo apoio emocional e financeiro nessa empreitada. Vocês se alegram a cada vitória, ouvem meus desabaços e entendem meus anseios em um olhar. Agradeço ao meu avô Dirceu, que desde cedo me ensinou a amar o conhecimento e a dedicação. Espero que ainda possamos estudar juntos por longos anos, pois sempre posso aprender algo com você. À minha avó Marília, uma alma jovem cheia de sabedoria, que sabe o momento de ouvir, de ensinar e de simplesmente curtir a vida com amor.

Ao meu orientador, Feliciano de Sá Guimarães, agradeço pelas agradáveis conversas e por toda paciência ao longo dessa dissertação, com todos os percalços que enfrentamos. Obrigada pelos preciosos conselhos que me mostraram um caminho melhor a seguir, apesar de todas as minhas inseguranças.

Agradeço à Domingos Correia e Paula Silveira, que se dispuseram a conversar comigo e contribuir para essa pesquisa com seus conhecimentos profissionais. Muito obrigada!

Aos professores do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, sou grata por todas as aulas e por todo conhecimento compartilhado. Também sou grata à CAPES pelo apoio financeiro ao longo do mestrado.

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO II

Figura 1 - Viagens Internacionais por Presidente (1998-2015)	38
Figura 2 - Viagens Internacionais por ano e região (1998-2015)	39
Figura 3- Orçamento ABC de 1995 a 2010	39
Figura 4 - Evolução dos gastos com a COBRADI (2005-2013)	41
Figura 5 – Gastos do Governo Federal com a COBRADI: Cooperação Humanitária e Técnica	42
Figura 6 - Gastos Governamentais com a Cooperação Humanitária (2005-2013)	43
Figura 7 - Número de ações de assistência humanitária (2006-2015)	44
Figura 8 - Região de Países receptores de Cooperação Humanitária entre 2006-2015	44
Figura 9 - Recursos em ações humanitárias por ano e região, de 2006-2015	45
Figura 10 - Cooperação Técnica Brasileira (2005-2013)	48
Figura 11 - Cooperação Técnica Brasileira por região (2011-2013)	49
Figura 12 - Quantidade de países receptores de Cooperação Técnica Bilateral	50
Figura 13 - CTPD para os principais receptores de 2000-2015 (em reais)	50
Figura 14 - CTPD para os principais receptores de 2000-2015, exceto o Haiti (em reais)	51
Figura 15 - Gastos em atividades regionais de CTI (em R\$ mil)	52
Figura 16 - Gastos com a Cooperação Técnica Internacional por região (em R\$)	53
Figura 17 - Exportações Brasileiras por região (em US\$ FOB milhões)	55
Figura 18 - Importações brasileiras por região (em US\$ FOB milhões)	56
Figura 19 - Exportações Brasileiras para regiões do Cone Sul (em US\$ FOB milhões)	56
Figura 20 - Importações brasileiras para regiões do Cone Sul (em US\$ FOB milhões)	57
Figura 21 - Exportações Brasileiras para os 20 principais receptores de CTPD (em US\$ FOB milhões)	58
Figura 22 - Participação Percentual dos 20 principais receptores na Balança Exportadora Brasileira	59
Figura 23 - Exportações Brasileiras para os 20 maiores receptores de CTPD na América Latina de 2000-2015 (em US\$ FOB)	59
Figura 24 - Exportações Brasileiras para os 20 maiores receptores de CTPD na África (em US\$ FOB)	60
Figura 25 - Total das Importações Brasileiras dos 20 principais receptores de CTPD de 2000-2015 (US\$ FOB milhões)	62

Figura 26 - Participação Percentual dos 20 principais receptores na Balança Importadora Brasileira	62
Figura 27 - Importações Brasileiras dos maiores receptores de CTPD na América Latina e Caribe (em US\$ FOB)	63
Figura 28 - Fluxo de Importações dos 20 maiores receptores de CTPD da África 2000-2015 (em US\$ FOB)	64
Figura 29 - Investimentos Externos Diretos brasileiros no exterior (US\$ milhões)	66
Figura 30 - IED Brasileiros para receptores de CTPD por Participação de capital (em US\$ milhões)	67
Figura 31 - IED brasileiro para receptores de CTPD na África pela Participação de capital de 2001-2015 (em US\$ milhões)	68
Figura 32 - IED brasileiros para receptores de CTPD na América Latina pela Participação de capital de 2001-2015 (em US\$ milhões)	69
Figura 33 - Financiamento Exim Pós-Embarque do BNDES (1998-2015)	70
Figura 34 - Financiamento Exim Pós-embarque no Cone Sul de 1998-2015 (em US\$)	71
Figura 35 - Financiamento do BNDES Pós-embarque aos receptores de CTPD na África	72
Figura 36 - Financiamento do BNDES Pós-embarque aos receptores de CTPD na América do Sul e Central (em US\$) 73	
Figura 37 - Fluxos de Entrada e Estoque de IED brasileiros (em US\$ milhões)	74
Figura 38 - Estoque de IED brasileiro nos 20 principais países receptores de CTPD	74
Figura 39 - Entradas de IED brasileiro nos 20 principais países receptores de CTPD	75

CAPÍTULO III

Figura 40 - Proximidade de voto entre Brasil e os 20 principais receptores da CTPD (1985-1999)	85
Figura 41 - Proximidade de voto entre Brasil e os 20 principais receptores da CTPD (2000-2015)	86
Figura 42 - Proximidade de voto entre Brasil e os 5 principais receptores da CTPD (2000-2015)	87

CAPÍTULO IV

Figura 43 - Dispendios em Projetos bilaterais de CTPD em Angola (em reais)	95
Figura 44 – Projetos de CTPD em Angola, em curso anualmente	96
Figura 45 - Assistência dos países da OECD para Angola (US\$ milhões)	100

Figura 46 – Fluxo de exportações e importações brasileiras com Angola	104
Figura 47 – Financiamento EXIM Pós-embarque Brasil-Angola (em US\$ mil)	105
Figura 48 – Exportações Angolanas: Brasil x América Latina e Caribe (em US\$ mil)	105
Figura 49 – Exportações Angolanas aos BRICS (em US\$ mil)	106
Figura 50 – Importações Angolanas: Brasil x América Latina e Caribe (em US\$ mil)	107
Figura 51 – Importações Angolanas aos BRICS (em US\$ mil)	108
Figura 52 – Principais produtos exportados do Brasil para Angola (US\$ FOB mil)	108
Figura 53- Importações de Produtos Minerais angolanos ao Brasil (1997-2015)	109
Figura 54 - Principais produtos importados de Angola ao Brasil (1997-2015)	110
Figura 55 – Empresas brasileiras na África	112
Figura 56 – IED Brasileiro em Angola (em US\$ mil)	114

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas

ANPROTEC - Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores

AOD – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento

ASS - África Subsaariana

BCB - Banco Central do Brasil

BCPLP - Bancos Centrais de Países de Língua Portuguesa

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

CAD - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento

CERF - Centro de Resposta de Emergência das Nações Unidas

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

COBRADI – Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTI – Cooperação Técnica Internacional

CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAB – Força Aérea Brasileira

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

IACC - Instituto Angolano de Controlo do Câncer

IED – Investimento Externo Direto

MEC - Ministério da Educação

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

MONUA - Missão de Observação das Nações Unidas em Angola

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OI – Organização Internacional
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEB – Política Externa Brasileira
PIB - Produto Interno Bruto
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEX - Programa de Financiamento às Exportações
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SESI – Serviço Social da Indústria
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Investimento
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNITA - União para Independência Total de Angola
USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Os 20 principais receptores de CTPD Brasileira de 2010-2013	79
Tabela 2 – Os 20 principais receptores de CTPD Brasileira (2000-2015)	80
Tabela 3 – Comparativo da CTPD Brasileira e a AOD (2000-2015)	81
Tabela 4 – Comparativo da CTPD Brasileira e a Assistência técnica do CAD (2000-2015)	83
Tabela 5 – Índices de concordância de voto na AGNU, por país receptor	88
Tabela 6 - Áreas de Projetos da ABC em Angola	97

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1. DETERMINANTES DO VOTO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	19
1.1. Alinhamento de voto e o fenômeno de <i>Vote-Buying</i>	19
1.2. Voto em relação à Ajuda Externa	23
1.2.1 Alinhamento de voto em relação à Ajuda Externa	24
1.2.2 Compra de voto pela alocação de ajuda externa	26
1.2.3 Compra de voto pela Participação em Programas de Ajuste Econômico	28
1.2.4 Compra de voto entre o Brasil e países em desenvolvimento	29
1.3. Voto em relação à Comércio	31
1.4. Voto em relação à Investimento Externo	33
2. AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS PARCEIROS EM CTPD, INVESTIMENTOS E COMÉRCIO	36
2.1. A ajuda externa na Cooperação Sul-Sul	36
2.1.1 A Cooperação Humanitária	42
2.1.2 O Debate Conceitual da Ajuda Externa Brasileira	46
2.1.3 A Cooperação Técnica para o Desenvolvimento	47
2.1. O fluxo comercial entre o Brasil e os países receptores	53
2.2. O fluxo de IED brasileiros para países receptores	65
3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA E O ALINHAMENTO NA AGNU	77
3.1 Evidências sobre a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento	77
3.2 Evidências Iniciais de Alinhamento de voto	84
4. AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL – ANGOLA ENTRE 2003-2015	90
4.1 Escolha do Estudo de caso	90
4.2 A Cooperação Técnica Brasileira em Angola	93
4.3 As Relações comerciais entre Brasil – Angola	102
4.4 O Fluxo de IED entre Brasil – Angola	110
4.5 O Discurso e as Relações diplomáticas entre Brasil e Angola	118
4.6 Entrevistas	126
4.6.1 Conclusão sobre as entrevistas	126
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS	145

RESUMO

O alinhamento de voto no sistema internacional tem sido objeto de estudo desde o estabelecimento de Organizações Internacionais, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Parte da literatura trata da formação de grupos de votação em troca da alocação de ajuda externa por países desenvolvidos, que se verifica como uma estratégia de política externa a qual perdura a relação desigual de dependência econômica e barganha de voto no sistema internacional. Assim, a fundação da ONU e de outras Organizações que a sucederam destacou a crescente relevância em estudar os determinantes do comportamento dos Estados em votações multilaterais, tendo em vista seus posicionamento de política externa. Já a cooperação brasileira se diferencia do formato tradicional de ajuda externa e enfoca na relação de parceria e redução de discrepâncias entre países em desenvolvimento. Buscou-se analisar a relação entre a ajuda externa brasileira, no formato de cooperação técnica bilateral, e o comportamento de voto de seus receptores na Assembleia Geral da ONU (AGNU), sendo que a alocação seria um meio para influenciar o comportamento de voto a favor de seus interesses de política externa no sistema internacional. Entretanto, os dados observados não apontam claramente para a barganha de votos nesse escopo, de forma que as análises sobre alocação da cooperação técnica brasileira, fluxo de comércio e investimentos levaram à escolha de Angola para o desenvolvimento de um estudo de caso. Logo, este estudo se aprofunda no alinhamento político entre Brasil e Angola, em cooperação técnica, fluxos bilaterais de comércio e investimentos e discursos diplomáticos. Verificou-se que o Brasil utiliza, em Angola, o modelo de cooperação pela transferência de conhecimentos, enquanto busca fortalecer as relações bilaterais, ampliar o prestígio brasileiro e alinhar votos na AGNU, de acordo com o interesse em se tornar uma liderança no cone Sul e em promover a reforma da AGNU e do Conselho de Segurança. Além disso, as entrevistas realizadas mostraram que as relações comerciais e de investimento de multinacionais brasileiras em Angola também contribuíram para a aproximação política entre os países, envolvendo o âmbito público e privado. Conclui-se que o alinhamento entre Brasil e Angola na AGNU não é um comportamento constante, de forma que não se verifica uma coalizão de voto. Por fim, esse alinhamento decorre dos interesses de países em desenvolvimento, quanto a representação do Brasil na esfera de membros permanentes do Conselho de Segurança.

Palavras-chave: ajuda externa; determinantes políticos; cooperação técnica; cooperação Sul-Sul; barganha de voto.

ABSTRACT

Voting Alignment in the International System has been a study object since the formation of International Organizations, mainly after the II World War. Part of the literature on this matter leans on voting groups formation in exchange for foreign aid allocation from developed countries, which is verified as a foreign policy strategy that endures the unequal relation of economic dependence and vote buying in the international system. Thus, UN foundation, among other organizations which succeeded it, highlights the growing relevance of comprehending the determinants of State behaviour in multilateral votings, considering their foreign policy interests. Brazilian Cooperation, on the other hand, differs from traditional foreign aid format and focuses on the partnership relation and reduction of discrepancies among developing countries. We sought to analyze the correlation between Brazilian foreign aid, as Bilateral Technical Cooperation, and voting behaviour of its recipients in the UN General Assembly. Thus, the allocation would be used as a tool to influence voting behaviour towards Brazilian Foreign Policy objectives in the international system. However, the data observed do not clearly point out vote buying in this domain, so that further analysis about Brazilian technical cooperation, trade and investment flows led to the choice of Angola for a case-study. This study is about the political alignment between Brazil and Angola, related to technical cooperation, bilateral trade, investment flows and diplomatic discourses. It showed that Brazilian Foreign Aid model in Angola focuses on expertise transfer, while it aims to strengthen bilateral relations, increase Brazilian prestige and promote vote alignments in UNGA. Thus, Brazilian motivation is according with the interest in becoming a leader in the South cone and supporting the political reform in the General Assembly and the Security Council. Besides, the interviews showed that commercial relations and investments of Brazilian multinationals in Angola also contribute to the political approximation among both countries, involving the public and private sphere. It's possible to conclude that the voting alignment between Brazil and Angola in the General Assembly is not a constant behavior, since no vote coalition was identified. Therefore, this alignment is due to developing countries interests, in regards to Brazil's representation among the permanent members of the Security Council.

Key-words: foreign aid; political determinants; technical cooperation; South-South cooperation; vote buying.

INTRODUÇÃO

O arranjo político em Organizações Internacionais (OIs), gerando alinhamento de interesses entre países-membros, tem sido objeto de estudo acadêmico desde os anos 1950, e perpassa até mesmo as divergências ideológicas do período da Guerra-Fria. Assim, diversos autores tratam do delineamento dos grupos de votação existentes, do alinhamento de voto e a conquista de apoio político em negociações e foros internacionais. Estudos apontam que o alinhamento de voto entre países da OCDE e nações emergentes se correlacionam às algumas variáveis, como relações coloniais do passado, altos fluxos de comércio e investimento, alocação de ajuda externa e ideologias dos Governos nacionais.

Entretanto, o enfoque das pesquisas frequentemente está na relação entre países desenvolvidos, doadores de ajuda externa em larga escala, e países em desenvolvimento, dependentes dessa assistência no cenário doméstico. Na conjuntura internacional atual, se verifica a crescente inserção e relevância de países emergentes na esfera da ajuda externa, com o desenvolvimento de seus próprios programas de assistência, buscando o estreitamento das relações políticas e comerciais no cone Sul. Assim, o fortalecimento das relações bilaterais entre países emergentes e em desenvolvimento decorre não apenas de fluxos comerciais e de investimentos externos, mas também da rede de cooperação e ajuda externa.

Logo, a literatura possui ainda uma lacuna a ser melhor explorada: o alinhamento de interesses políticos entre países emergentes. Quais mecanismos são utilizados por esses países visando apoio político, tendo em vista seu limitado poder econômico? A ajuda externa de um país emergente à outro tem força nesse jogo de interesses políticos? Considerando o alinhamento de parceiros, quais são os ganhos obtidos por países em desenvolvimento no cenário internacional, frente ao tradicional protagonismo de Estados desenvolvidos?

Dessa forma, a presença em foros multilaterais como a Assembleia Geral da ONU, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), junto às nações desenvolvidas, é vista pelos países emergentes como uma oportunidade de inserir suas demandas no cenário internacional e se efetivarem seus objetivos de política externa. Em última estância, essa participação tende a ampliar os caminhos de inserção internacional e liderança regional.

Assim, o alinhamento político entre Estados requer o fortalecimento de relações bilaterais e o uso de mecanismos diplomáticos, alianças comerciais, investimentos externos e assistência pela ajuda externa ou cooperação técnica. Com frequência, a literatura aborda esse alinhamento através do enfoque nos acordos entre países desenvolvidos e em

desenvolvimento, ou pouco desenvolvidos. Estes têm grande incentivo em prol do alinhamento, pois os ganhos econômicos são superiores à importância dos votos segundo seus interesses próprios. Em contrapartida, países desenvolvidos têm recursos suficientes para propor o alinhamento, e seus objetivos no cenário internacional fornecem fortes incentivos à prática de compra de voto.

Esta dissertação trata, então, da capacidade de influência e alinhamento político do Brasil em Organizações Internacionais, por meio de seus fluxos de cooperação técnica, sobre o comportamento de voto de países receptores. A respeito dos motivos da alocação da ajuda externa, estudos demonstraram que Estados doadores se atentam não apenas a necessidade dos países receptores, mas delimitam a ajuda externa com base em seus interesses políticos, no que diz respeito aos fluxos de comércio, laços históricos e culturais ou questões políticas em OIs, como negociações e votações.

No escopo da cooperação Sul-Sul, a ajuda externa é compreendida como Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, e se distingue como um elemento estratégico na agenda de PEB, ao passo que evidencia o Brasil como potência emergente no cenário internacional. Assim, é possível que o elemento político sirva de motivação para os esforços estratégicos, pela alocação da cooperação técnica brasileira como barganha por votos em prol dos interesses brasileiros. Em última instância, pretende-se compreender se o Governo Brasileiro exerce sua crescente influência no campo da cooperação internacional como uma estratégia de barganha de votos de países em desenvolvimento em OIs.

Assim, o objetivo central será investigar se a ajuda externa bilateral tem correlação com a estratégia de barganha de votos de países receptores em OIs, no recorde temporal de 2000-2015. A hipótese exploratória que irá nortear essa dissertação é de que o Brasil usa a cooperação bilateral com países em desenvolvimento como meio para influenciar o comportamento de voto destes em OIs, em prol de seus interesses políticos na Assembleia Geral. Para cumprir tal propósito, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- 1. Identificar os principais países receptores de ajuda externa bilateral brasileira, especificamente no âmbito da cooperação técnica e humanitária;*
- 2. Observar diferenças no comportamento de voto desses países receptores, na Assembleia Geral da ONU, tendo em vista o período de maior investimento brasileiro em cooperação técnica bilateral e cooperação humanitária;*
- 3. Delimitar a relevância do apoio desses Estados para o Brasil, nas organizações observadas, tendo em vista os interesses estratégicos brasileiros;*

4. *Detalhar as relações comerciais e de investimentos externos entre o Brasil e os países receptores estudados.*

Assim, a pesquisa será desenvolvida pela metodologia qualitativa, com base em documentos oficiais e dados primários, como relatórios oficiais sobre as votações da AGNU, relatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sobre cooperação técnica e humanitária, ou sobre projetos de cooperação específicos. Outros dados sobre comércio e investimentos encontram-se na base de dados do Banco Mundial e do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Ademais, análises descritivas das bases de dados das votações na AGNU possibilitam identificar Angola como o país apropriado para o estudo de caso, de forma a compreender o mecanismo lógico na relação entre a barganha de voto e fornecimento da ajuda externa brasileira. O terceiro componente da metodologia qualitativa são as entrevistas semi-padronizadas, as quais serão conduzidas com oficiais diplomáticos do país receptor escolhido para o estudo.

A dissertação se divide em quatro capítulos, além da introdução. O primeiro capítulo apresenta a revisão da literatura a respeito do comportamento e compra de voto, em relação à alocação de ajuda externa, fluxos comércio, investimento externo, alianças regionais, política externa, mediante os casos em diversas Organizações, como AGNU, Conselho de Segurança da ONU, FMI, Banco Mundial e Comissão Baleeira Internacional.

No segundo capítulo, serão apresentados os dados descritivos sobre os fluxos de cooperação técnica, comércio bilateral e investimentos externos brasileiros nos países receptores de cooperação técnica. Assim, essas variáveis indicam a aproximação brasileira na esfera Sul-Sul, a fim de se alinhar politicamente e efetivar a estratégia de compra de votos de países na AGNU. Além disso, esse capítulo irá se aprofundar na literatura de cooperação técnica, comércio e investimentos, no que se tange ao emprego dessas variáveis na PEB.

O terceiro capítulo irá abordar os dados de estatística descritiva e os resultados empíricos gerais, apresentando os fluxos de cooperação técnica de 2000-2015, os principais receptores de cooperação técnica brasileira e os valores de cooperação técnica da OECD para os mesmos países, a fim de traçar uma comparação com os esforços de assistência brasileira. Em uma segunda etapa, este capítulo irá tratar do detalhamento dos votos na Assembleia Geral da ONU e uma visão sobre o alinhamento de voto dos países receptores de cooperação técnica em relação ao Brasil.

Ao longo dessa dissertação, as análises desenvolvidas compreendem principalmente os Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, além de metade do Governo de Fernando Henrique Cardoso, enquanto alguns gráficos consideram o período total dos três Governos para obter maior assertividade nas comparações observadas. Porém, a indisponibilidade de dados, como dispêndios em cooperação técnica e humanitária, dificultou o desenvolvimento de análises ainda mais completas, que considerassem sempre os períodos anteriores a 2005 e posteriores a 2010.

O quarto capítulo se aprofundará no estudo de caso sobre Angola e a justificativa metodológica para essa escolha, a fim de melhor compreender a relação entre alinhamento de voto do Brasil e um país-receptor, considerando aspectos como fluxo de comércio, investimentos e cooperação técnica, e assim, responder a questão-problema. Inicialmente, será justificada a escolha metodológica por Angola, dentre outros relevantes receptores, por meio de diversas análises a respeito da cooperação e das relações comerciais entre Angola e Brasil. Na próxima parte do capítulo, verifica-se os projetos de cooperação técnica desenvolvidos em Angola, e sua relevância para o desenvolvimento nacional e o fortalecimento das relações diplomáticas com o Brasil, principalmente no Governo Lula. Serão apresentados também análises específicas a respeito do comércio e fluxo de investimentos bilaterais, assim como dados sobre o comportamento de voto na AGNU em uma linha histórica.

Ademais, o estudo de caso será complementado com um entrevista com Domingos Correia, Terceiro Secretário da Missão de Angola na ONU, e Paula Silveira, analista de Projetos de Cooperação Técnica com os PALOPS na ABC, em que os principais temas abordados são a cooperação técnica brasileira em Angola, os determinantes do comportamento de voto de Angola na AGNU, o alinhamento político com o Brasil, assim como em relação a outros países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Assim, espera-se que as respostas e perspectivas dos entrevistados ajudem a traçar uma análise e responder a questão-problema sobre a estratégia de barganha de voto brasileira.

Ao fim, a conclusão dessa dissertação irá sintetizar a literatura utilizada sobre comportamento e alinhamento de voto, e assim, correlacionar com as análises apresentadas no estudo de caso sobre as relações Brasil - Angola. Em geral, busca-se então contribuir para a literatura sobre países emergentes, principalmente nos aspectos de alinhamento de voto e cooperação técnica.

1. DETERMINANTES DO VOTO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

No campo das Relações Internacionais, a cooperação entre Estados tem sido amplamente investigada, principalmente em relação aos seus mecanismos, como alianças políticas, assistências financeiras e fortalecimento de relações diplomáticas. Em geral, entende-se que as estratégias de cooperação internacional servem, em última estância, aos objetivos de política externa dos Estados.

Em diversas Organizações Internacionais, Estados cooperam entre si e formam alianças ou grupos de interesse, de forma que a cooperação entre eles afeta o comportamento de voto de cada membro, assim como as negociações e decisões em fóruns multilaterais. No caso brasileiro, diversos estudos já trataram dos interesses de política externa do país na cooperação Sul-Sul, enquanto poucos observaram a cooperação do Brasil com outros países emergentes em Organizações como a ONU, por meio do comportamento de voto.

Tendo em vista a variável de cooperação técnica brasileira à países em desenvolvimento, a análise das relações bilaterais e do comportamento de voto permite observar se o Brasil se utilizou do mecanismo de barganha de voto na AGNU. Que variáveis explicam o alinhamento de voto entre seus membros, principalmente dentre países latino-americanos e em desenvolvimento? A oposição de países em desenvolvimento à visão de poder no formato Norte-Sul motiva esse alinhamento? Laços históricos e culturais, vínculos comerciais e fluxos de ajuda externa fazem parte desse mecanismo como uma troca de interesses ou como impulso inicial à arranjos políticos? A seguir, a literatura sobre comportamento de voto aponta diversas variáveis que permeiam as decisões de países-membros de Organizações Internacionais.

1.1. Alinhamento de voto e o fenômeno de *Vote-Buying*

Na esfera da cooperação Sul-Sul, países em desenvolvimento podem alinhar seus interesses e cooperar entre si, a fim de concretizarem seus objetivos de política externa. Nesse trabalho, pretende-se investigar os fluxos de cooperação técnica brasileira e o comportamento de voto do Brasil e seus países receptores na AGNU, a fim de traçar conclusões sobre uma possível estratégia de barganha de votos em prol dos interesses da PEB. Tendo isso em vista, é essencial definir os conceitos de compra de voto e alinhamento de voto em Organizações Internacionais, que serão amplamente usados ao longo da dissertação.

Diversos estudos oferecem uma reflexão sobre o comportamento de voto e a formação de blocos na AGNU durante e após a Guerra-Fria, período no qual a escolha político-ideológica se inseria no conflito entre Leste-Oeste global. Assim, o termo comportamento de voto trata da posição individual escolhida por um país na Assembleia Geral, enquanto o alinhamento de voto demonstra a posição das preferências de um Estado em relação aos demais nos temas de votação (HOLLOWAY, 1990; RUSSET, 1966; VOETEN, 2000; KIM; RUSSETT, 1996; POTRAFKE, 2009). Dessa forma, o desalinhamento surge pelo comportamento de voto menos contrangido por alinhamentos políticos com aliados, ou por uma mudança de posição, buscando alinhar-se a outros países.

Desde a fundação da ONU em 1945, acadêmicos têm se atentado ao aspecto do alinhamento de voto e convergência de interesses de determinados grupos de países nas tomadas de decisões multilaterais na AGNU, assim como em outras organizações internacionais. Dentre seus 193 países-membros, cada Estado tem direito a um voto, sendo que as votações de maior importância requerem maioria de dois terços, e as demais questões são decididas por maioria simples (UNITED NATIONS, 2018a), de forma que a literatura se embasa nos votos de cada país nas votações nominais para demonstrar a formação de blocos de votação e grupos de interesse (BALL, 1951; VOETEN, 2000; LIJPHART, 1963; RUSSETT, 1966; MARIN-BOSCH, 1987; HAGAN, 1989; KIM; RUSSETT, 1996).

Um dos primeiros estudos a respeito da formação de blocos de votação na AGNU é de Ball (1951, p.3), que define como bloco de países qualquer grupo que vota de forma consistente, como uma unidade, em todos ou em determinados assuntos, devido a proximidade regional, interesses próprios ou ideologia política em comum. Em concordância, Furey (1953, p. 8) apud Voeten (2000, p. 902) afirma que blocos de países são unidos não apenas pela consistência de visões, mas também pelo senso de solidariedade e propósito. Os votos na AGNU refletem o comportamento estratégico e a posição de política externa dos Estados, a partir de suas escolhas políticas e ideológicas (VOETEN, 2000; RAI, 1972).

Assim, surgiu também uma literatura sobre alinhamento de voto a fim de identificar tendências e padrões de votação (MARIN-BOSCH, 1987; HOLLOWAY, 1990), também em relação a objetivos de política externa (RAI, 1972) e ajuda externa (RAI, 1980). Sob a primeira perspectiva, Rai (1972, p. 591) examina a relação entre o comportamento de voto na AGNU e alguns aspectos de política externa durante a Guerra-Fria, como fluxo de comércio e ajuda econômica dos EUA e União Soviética (URSS).

Além disso, autores divergem na questão do comportamento de voto no período pré e pós Guerra-Fria. Voeten (2000, p. 189) postula que houve uma estabilidade nos padrões de

voto nos períodos analisados e um prolongamento dos conflitos mesmo após o fim da URSS. Já Kim e Russett (1996, p. 633) e Holloway (1990, p. 280) concluem que as divisões na AGNU após a Guerra já refletem divergências de interesses entre Norte-Sul e as preferências individuais de Estados, o que reflete também na mudança da agenda na Assembleia, mais voltada para temas como anti-colonialismo, auto-determinação e questões econômicas.

Além disso, o aumento da quantidade de membros no foro da AGNU contribuiu para a formação do movimento de Não-Alinhamento e a crescente coesão de votos entre seus membros (HOLLOWAY, 1990), os quais Voeten (2000, p. 189) denomina como blocos de votação contra hegemônicos, compostos, por exemplo, por potências emergentes ou países em oposição política ao Ocidente. Por fim, verifica-se a influência da variável do regime político sobre o alinhamento de voto, visto que havia um movimento de alinhamento das democracias recentes no pós-Guerra Fria em relação às grandes potências democráticas.

Outra parte da literatura explica o comportamento de voto pelo viés de fatores domésticos, como ideologias de governos (VOETEN, 2000; POTRAFKE, 2009; LAI e MORAY, 2006) e mudanças de lideranças nacionais (DREHER; JENSEN, 2009; SMITH, 2014; MATTES, LEEDS; CARROLL, 2015). Segundo Voeten (2000, p. 190), a teoria da paz democrática, segundo a qual democracias tendem a não entrar em conflito entre si, evoluiu também a respeito da democratização de política externa. Por compartilharem princípios de direitos humanos, políticos e de economia liberal, países democráticos tendem a ter comportamento de voto similar e cooperar entre si em fóruns internacionais, resultando em maior consistência nos padrões de voto ao longo do tempo (MATTES, LEEDS; CARROLL, 2015; DREHER; JENSEN, 2009; VOETEN, 2000).

Carter e Stone (2015) também estudam o aspecto do voto em relação às ideologias, quanto ao apoio de países democráticos e autocráticos às posições dos EUA, partindo da premissa de que democracias apoiam mais os votos norte-americanos na AGNU do que não-democracias. Ao analisarem se esse apoio decorre de valores democráticos em comum ou da coerção norte-americana, Carter e Stone (2015, p. 18) concluem que democracias se opõem mais às preferências políticas dos EUA, e que valores democráticos não explicam seu apoio consistente ao país, ao contrário do que defendiam Dreher e Jensen (2009).

Entretanto, observa-se que democracias são mais propensas às estratégias de influência dos EUA pela compra de voto, e assim, tendem a apoiar os votos norte-americanos. Democracias são também mais suscetíveis à punição ao votarem contra, devido ao maior custo de punição a autocracias. Além disso, países democráticos são mais propensos a

receberem recompensas quando votam a favor da posição dos EUA, ao passo que seria altamente custoso recompensar receptores autocráticos (CARTER; STONE, 2015).

Em geral, a literatura de alinhamento de voto parte do pressuposto de que líderes são importantes unidades de análise no sistema internacional, e destacam o impacto deles no comportamento de voto na AGNU. Nesse sentido, Dreher e Jensen (2009) concluem que mudanças de liderança resultam em maior alinhamento de voto com os EUA em governos autocráticos ou democráticos. Já Smith (2014) tem uma conclusão diferente, e observa que mudanças de liderança geram realinhamento político em sistemas não-democráticos, enquanto uma nova liderança democrática resulta em um realinhamento moderado.

Ademais, Potrafke (2009) verifica a influência do aspecto ideológico nas votações da AGNU, e busca responder se a ideologia política de governos afeta o alinhamento de voto com os EUA. Potrafke (2009, p. 263) identifica que governos de esquerda frequentemente se posicionam contra os votos norte-americanos, em ambas as categorias de key-votes e non-key votes, sendo que o efeito da oposição é ainda maior em períodos de presidência Republicana nos EUA.

Outros trabalhos enfocam no viés da coesão de votos entre países de mesma região ou blocos regionais, uma vez que a coordenação de políticas e interesses comuns pode impactar o comportamento de voto (Ferdinand, 2014a; Ferdinand, 2014b, Burmester e Jankowski, 2014; Hoojimaaijers e Keukeleire, 2016). Ferdinand (2014b, p. 386) conclui que os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) tendem a votar a favor das resoluções da AGNU, em comparação aos países do CSNU. Entretanto, os votos de Brasil, Rússia, África do Sul, Índia e China divergem em algumas questões como o desarmamento nuclear e direitos humanos.

Porém, Hoojimaaijers e Keukeleire (2016, p. 403) divergem de Ferdinand (2014b) ao analisarem a coesão de voto entre os BRICS a partir do primeiro encontro informal do grupo na 61ª Assembleia Geral da ONU, em 2006. Assim, a hipótese seria de que a coesão de voto entre os membros teria aumentado nesse período, e especialmente com a crescente interação entre os BRICS a partir de 2011. Em relação ao estudo de Ferdinand (2014b), que utilizou dados agregados dos votos, Hoojimaaijers e Keukeleire (2016, p. 400) fornecem análises mais detalhadas das oito sessões anuais realizadas na AGNU de 2006-2011, observando redução da coesão de voto no comitê de Desarmamento e Segurança Internacional, e principalmente, baixa coesão em Direitos humanos, pena de morte e proliferação nuclear.

Como observado, o comportamento de voto e o alinhamento entre membros de Organizações Internacionais sofre a influência de variáveis como o nível de comércio e investimento, ideologia política dos governos, as relações de poder no sistema internacional e

a alocação de ajuda externa para países de poder econômico. Porém, essa literatura não investiga as variáveis necessárias para configurar a compra de voto, isto é, a troca de interesses políticos e econômicos entre Estados.

Esse conceito surgiu especificamente em estudos sobre alocação de ajuda externa, em que encontram-se evidências de compra de influência política, aliada a transferências de ajuda econômica como motivação, resultando no alinhamento de voto em relação aos interesses do país doador no escopo de uma OI (MORGENTHAU, 1962; RAI, 1980; DREHER, NUNNENKAMP; THIELE, 2006; KEGLEY; HOOK, 1991).

O conceito, porém, não possui uma definição única e estabelecida na literatura atual. Segundo Morgenthau (1962, p. 302), essa prática pode ser explicada como uma transferência monetária entre dois países, a qual adquire a função de preço pago pelos serviços políticos fornecidos ou a serem fornecidos. Logo, o fenômeno de compra de voto não resulta obrigatoriamente na formação de blocos de países, com comportamentos de voto consistentes, enquanto a existência de blocos de votação não necessariamente implica na relação de compra de voto entre seus membros.

Estudos como os de Dreher e Sturm (2012), Dreher, Sturm e Vreeland (2009), Kuziemko e Werker (2006), Vreeland (2011) e Carter e Stone (2015) demonstram que a compra de voto pode se formar pela alocação de ajuda externa e pela participação do país receptor em programas de ajuste econômico. Ademais, a temática é usualmente tratada na perspectiva de ajuda Norte-Sul; entretanto, tendo em vista a crescente participação de países em desenvolvimento em negociações e decisões internacionais, assim como relevantes doadores de ajuda externa, a literatura recente aborda esse fenômeno pelo viés da relação de parceria e alinhamento de votos entre países da América Latina, África e Ásia.

1.2. Voto em relação à Ajuda Externa

As negociações e discussões do cenário internacional são um plano fértil para a formação de grupos de votação, compostos por Estados com interesses definidos em comum. Estes, por sua vez, se diferem da estratégia de alinhamento de voto, que envolve a busca de apoio político para angariar apoio em votações de OIs. Nesse processo, a “ajuda externa” é uma variável independente, assim como o aspecto ideológico e de lideranças, e influencia o comportamento de voto (a variável dependente) entre os países-membros de uma OI.

Além disso, o alinhamento de voto também está presente na literatura sobre ajuda externa, como uma variável explicativa das motivações dessa assistência. Assim, a ajuda

externa passa a ser analisada como uma variável dependente nos desenhos de pesquisa, em relação a outros fatores como comércio, investimento, proximidade cultural ou regional e alinhamento de voto na AGNU.

Em geral, os autores observam uma tendência de maior alinhamento de voto entre doadores e receptores de ajuda externa, mas ainda não determinam a presença de compra de voto (ALESINA; DOLLAR, 2000; FUCHS, DREHER; NUNNENKAMP, 2012; HOFFLER; OUTRAM, 2011). Por conseguinte, os estudos evoluem nesse aspecto, de forma que outros autores estudam a estratégia de compra de voto, por meio da alocação da ajuda externa e da inclusão de países em programas de ajuste econômico (KUZIEMKO; WERKER, 2006; DREHER, NUNNENKAMP e THIELE, 2008; DREHER; STURM; VREELAND, 2009; DIPPEL, 2015; DREHER; VREELAND, 2011; DREHER; STURM, 2012).

1.2.1 Alinhamento de voto em relação à Ajuda Externa

Tradicionalmente, a agenda de pesquisa em ajuda externa investiga sua eficácia na geração de crescimento econômico (BURNSIDE; DOLLAR, 2004; EASTERLY, 2003; RAJAN; SUBRAMANIAN, 2008), redução da pobreza (COLLIER; DOLLAR, 2001; ALVI; SENBETA, 2011; MOSLEY, HUDSON; VERSCHOOR, 2004) e promoção da democracia no país receptor (KOSACK, 2003; KNACK, 2004). Ademais, outros estudam as estratégias de alocação da ajuda externa (WANE, 2004; DIETRICH, 2013), assim como as motivações na sua alocação (ALESINA; DOLLAR, 2000; BÉRTHELEMY; TICHIT, 2004; HOFFLER; OUTRAM, 2011; FUCHS; DREHER; NUNNENKAMP, 2012).

Estudos sobre a motivação da alocação de ajuda externa apontam diversas variáveis relevantes, como comércio, investimentos, alianças políticas, relação de ex-colônia e país colonizador, democracia e alinhamento de voto em Organizações Internacionais. Especificamente para esta dissertação a respeito do comportamento de voto do Brasil e seus países receptores, o enfoque será na variável de alinhamento de voto.

A alocação de ajuda externa (ou a ausência dela) poderia influenciar o comportamento de voto de países-membros em OIs, no que se tange à relação entre doadores e receptores (RAI, 1980; ALESINA; DOLLAR, 2000; HOFFLER; OUTRAM, 2011). Segundo Carter e Stone (2015, p. 2), esse mecanismo se verifica nos Estados Unidos desde 1985, onde os resultados das votações mais relevantes na AGNU servem de critério para tomada de decisões da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) a respeito das transferências de ajuda externa.

McKinley e Little (1977, p. 58) apontam dois princípios que norteiam a alocação de recursos bilaterais: a necessidade humanitária do país receptor e o interesse em política externa do doador, de forma que a ajuda externa poder ser usada para estabelecer uma dependência entre doadores e receptores. Estudos como de Alesina e Dollar (2000, p. 33) e Hoeffler e Outram (2011) avaliam a correlação entre o fornecimento de ajuda externa, a variável dependente, e variáveis independentes, como os interesses dos Estados doadores, a necessidade humanitária ou mérito do receptor, pela qualidade de suas instituições políticas.

Assim, conclui-se que doadores bilaterais direcionam ajuda externa principalmente segundo seus interesses próprios, isto é, segundo interesses e objetivos comerciais ou relativos ao alinhamento de voto em votações multilaterais no escopo da AGNU. A única exceção, segundo Hoeffler e Outram (2011, p. 224), foi a Alemanha, cujos resultados mostram que o país não direciona mais ajuda externa para países com alto nível de concordância em relação aos votos alemães na AGNU. Enquanto isso, os aspectos de motivação humanitária ficam em segundo plano (ALESINA; DOLLAR, 2000; HOFFFLER; OUTRAM, 2011).

Dreher, Nunnenkamp e Schamalgjohann (2013, p. 17) analisam especificamente os determinantes da alocação da ajuda externa alemã, e encontram evidências de que está associada à objetivos geoestratégicos e comerciais. Dessa forma, os autores refutam as conclusões de Hoeffler e Outram (2011), ao concluírem que a Alemanha alocou mais ajuda externa para membros temporários do CSNU (principalmente no segundo ano de membresia), e para países cujos votos estavam alinhados à sua posição na AGNU.

A literatura sobre ajuda externa em relação ao comportamento de voto envolve a estratégia de alinhamento de voto, mas abre as portas para algumas questões sobre a dinâmica dessa correlação. Segundo Alesina e Dollar (2000, p. 46), existem duas possíveis conclusões ao consistente alinhamento de voto entre países doadores e receptores: a ajuda externa compra votos que beneficiam os interesses dos Estados doadores, ou as alianças políticas motivam a alocação de ajuda externa para países politicamente alinhados com seus doadores.

Ademais, uma questão similar sobre essa correlação encontra-se no estudo de Rai (1980) a respeito do comportamento de voto em relação à ajuda externa: se a ajuda externa foi usada pelos EUA e URSS como incentivo para o alinhamento de voto, como prêmio após o mesmo, ou como punição pelo não alinhamento. Logo, Rai (1980, p. 275) conclui que a ajuda externa norte-americana era alocada previamente e funcionava como incentivo ao voto, enquanto a ajuda da URSS seguia a lógica de punição ou prêmio aos países menos desenvolvidos, após o voto na AGNU. Entretanto, Hoeffler e Outram (2011, p. 242) e Alesina e Dollar (2000, p. 47) não assumem a existência de uma relação de compra de voto, ou seja,

de causalidade entre ajuda externa e comportamento de voto, já que esta pode ser uma retribuição ao voto ou um meio de incentivar o apoio do Estado receptor. Assim, a estratégia de compra de voto ainda não é demonstrada por essa literatura; porém, entende-se que a simples correlação já demonstra a presença de interesses geopolíticos e sua relevância na alocação de ajuda externa aos Estados.

1.2.2 Compra de voto pela alocação de ajuda externa

Como comentado anteriormente, a compra de voto requer a troca de interesses, políticos e econômicos, pela correlação entre alocação de ajuda externa e alinhamento de voto entre o doador e os países receptores. Essa relação tem sido extensivamente analisada a partir da lógica de interesses políticos em Organizações como AGNU, Conselho de Segurança da ONU, FMI e Banco Mundial (MCKINLEY; LITTLE, 1977; ALESINA; DOLLAR, 2000; KUZIEMKO; WERKER, 2006; DREHER; STURM; VREELAND, 2009; DREHER; VREELAND, 2011; DREHER E STURM, 2012; DIPPEL, 2015).

A alocação de ajuda externa norte-americana e o comportamento de voto deste e seus países receptores na AGNU é tema central dos estudos de Carter e Stone (2010, 2015) e Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008). A estratégia de recompensa ou punição norte-americana em relação a seus países receptores é uma política oficial nos EUA desde 1985 (CARTER; STONE, 2010), de forma a literatura busca identificar essa estratégia e a forma que Estados receptores respondem a ela. Em concordância com estudos anteriores, Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008, p. 157) comprovam que ajuda externa dos EUA compra alinhamento de voto de seus países receptores, nos seguintes formatos: apoio orçamentário, empréstimos e *untied aid*. Assim, a alocação da ajuda externa norte-americana está pouco relacionada a objetivos altruístas, sendo determinada por interesses de política externa e relações bilaterais com os receptores.

Além da estratégia de compra de voto direcionada à membros da AGNU, outros autores tratam também dos membros temporários do Conselho de Segurança, em relação aos fluxos de ajuda externa (KUZIEMKO; WERKER, 2006), à participação de programas econômicos do Banco Mundial (DREHER; STURM; VREELAND, 2012) e empréstimos do FMI (DREHER; STURM; VREELAND, 2009; DREHER; VREELAND, 2011).

Kuziemko e Werker (2006, p. 906-907) investigam um crescimento de ajuda externa para os dez membros rotativos do CSNU, devido à essa presença no Conselho, o que se explicaria pela barganha de voto. Segundo os autores, quando o país se torna membro

rotativo, aproveita de maior destaque diplomático internacional, e assim, a ajuda externa dos EUA aumenta 59%, e da ONU, 8%. Ademais, os resultados mostram a expansão da ajuda externa para os membros rotativos em anos diplomáticos centrais, ou seja, em que a ONU recebe ampla cobertura midiática, o que fortalece ainda mais a hipótese de compra de votos.

Soma-se a isso o fato de que o fluxo da ajuda externa aumenta significativamente com a entrada do país no CSNU, permanece constante nos dois anos seguintes, e ao final da membresia, retorna rapidamente aos valores anteriores. Logo, é possível que os Estados rotativos tenham recebido mais ajuda externa durante o termo, tendo em vista as estratégias políticas dos membros permanentes (KUZIEMKO; WERKER, 2006).

Já Vreeland (2011) investiga a ajuda externa da Suíça, ao passo que a compra de voto é embasada na hipótese de que Azerbaijão, Polônia, Sérvia, Uzbequistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Quirguistão recebem ajuda externa da Suíça em troca de apoio político ao país, nas eleições aos Conselhos Executivos do Banco Mundial e FMI. Assim, Vreeland (2011, p. 385) conclui que, em decorrência do apoio político, 71,4 milhões de dólares são transferidos por ano como ajuda externa para Azerbaijão, Sérvia, Uzbequistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Quirguistão, o que confirma a hipótese inicial.

Enquanto a AGNU e o Conselho de Segurança destacam-se pelo alinhamento de votos entre a maioria dos membros e pela dificuldade de identificar a barganha de votos, a Comissão Baleeira Internacional é uma OI de menor relevância econômica, alta polaridade, grande variação do comportamento de voto e posições claras dos Estados, e portanto, foi escolhida por Dippel (2015) para análises sobre comportamento de voto. Especificamente, buscou-se entender se os Estados doadores de ajuda externa mudam suas doações em resposta ao comportamento de voto de países receptores.

O estudo aponta que EUA, França e Inglaterra, do grupo anti-baleia, reduzem suas doações em 15 dólares per capita após um ano da saída de um país receptor do bloco. Enquanto isso, o Japão retribui países receptores após um ano no bloco pró-baleias, com um aumento de 9 dólares per capita de ajuda externa. Sendo assim, Dippel (2015, p. 11) esclarece que mudanças de posição em uma OI podem gerar custos para o Estado receptor, pela redução da ajuda externa, enquanto que o alinhamento de voto com um país doador pode ampliar essas contribuições, retribuindo e incentivando um comportamento de voto do Estado receptor.

Dessa maneira, os estudos abordados contemplam os impactos de fluxos de ajuda externa no comportamento e alinhamento de votos entre membros de OIs como AGNU, Conselho de Segurança e a Comissão Baleeira Internacional (KUZIEMKO; WERKER, 2006; DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008; VREELAND, 2011; DIPPEL, 2015). Ademais,

vale ressaltar que a participação de programas de ajuste econômico também podem servir de moeda de troca na busca por alinhamento político em determinados foros multilaterais.

1.2.3 Compra de voto pela Participação em Programas de Ajuste Econômico

Observa-se que a ajuda externa no seu formato tradicional, estabelecido pela OCDE, pode ser empregada como motivação ao alinhamento de voto visando os interesses do Estado doador. Nessa relação, a alocação de ajuda externa pode ser interpretada como prêmio ao país em desenvolvimento, e sua redução, como punição pelo não-alinhamento em foros multilaterais. Da mesma forma, a participação de países em desenvolvimento em programas de ajuste econômico, isto é, a assistência por empréstimos e financiamentos também pode impulsionar a compra de voto em uma OI. Nessa relação, de acordo com Dreher, Sturm e Vreeland (2009, p. 743), países em desenvolvimento na posição de membros temporários avaliam os custos e benefícios, em que a importância do voto de acordo com seus próprios interesses pode ser menor do que a necessidade de assistência econômica contínua.

Em suma, observa-se a significativa influência política de membros do G7 sobre as decisões do FMI e Banco Mundial, as quais refletem os interesses conjuntos de Estados Unidos, França, Canadá, Inglaterra, Itália, Japão e Alemanha. Assim, a literatura sobre compra de voto em troca de assistência econômica esclarece que os arranjos no escopo do Banco Mundial e do FMI são usados como mecanismo político para a efetivação de interesses em Política externa (DREHER; STURM, 2012; DREHER; STURM; VREELAND, 2009a, 2009b; DREHER; VREELAND, 2011).

Dreher e Sturm (2012), Dreher, Sturm e Vreeland (2009a, 2009b) e Dreher e Vreeland (2011) destacam os fatores de custo, alavancagem e cobertura política como vantagens da compra de voto pela alocação da ajuda externa indireta, pelo FMI ou Banco Mundial. A cobertura política está no fornecimento da assistência em nome de uma Organização Internacional, que ofusca os arranjos de voto de seus acionistas com países em desenvolvimento. Ademais, membros do FMI ou Banco Mundial dividem os custos dos programas e projetos, enquanto usufruem da influência política pelo alinhamento de voto com países receptores.

Já a alavancagem fornece uma vantagem para os doadores, pelo fato de que a aprovação do país em programas de ajuste econômico está sujeita a condicionalidades, de forma que os arranjos políticos podem influenciar nesse processo (DREHER; STURM, 2012; DREHER; STURM; VREELAND, 2009a, 2009b; DREHER; VREELAND, 2011). Ainda,

segundo Dreher e Sturm (2012, p. 367), a negociação no âmbito do FMI e do Banco Mundial ocorre em momentos de graves crises econômicas nos países receptores, os quais, pressionados pela necessidade da assistência, devem aceitar as condições políticas impostas.

Dreher, Sturm e Vreeland (2009, 2008) analisam o tratamento favorável a países-membros temporários do CSNU em programas de ajuste econômico no FMI e no Banco Mundial. Assim, ainda não é possível determinar a estratégia de compra de votos entre os principais acionistas dessas Organizações e os países em desenvolvimento, membros temporários do CSNU. Dreher, Sturm e Vreeland (2009a, p. 14) apontam que membros temporários participam de mais projetos do Banco Mundial, especialmente no segundo ano da membresia no CSNU. Já no escopo dos programas do FMI, Dreher, Sturm e Vreeland (2009b) concluem que membros temporários do CSNU são favorecidos pela exclusão de condicionalidades nos empréstimos fornecidos.

Posteriormente, Dreher e Vreeland (2011, p. 742) buscaram comprovar a estratégia de compra de voto entre os maiores acionistas do FMI e membros temporários do CSNU. Assim, os autores encontram evidências de que os EUA usam a influência no FMI para comprar votos no CSNU. A estratégia de compra de voto envolve o prêmio pelo alinhamento, por meio de mais empréstimos, e de maior valor, além da redução tanto na quantidade quanto na quantia dos empréstimos como punição à países não-alinhados.

Além disso, Dreher e Sturm (2012, p. 363) conduzem um estudo similar, a fim de identificar se o fornecimento de empréstimos pelo FMI e Banco Mundial influencia o comportamento de voto de países-membros na AGNU. Em concordância com Dreher e Vreeland (2011), Dreher e Sturm (2012, p. 387) demonstram que países incluídos em programas de ajuste e programas não concessionais do Banco Mundial ou receptores de empréstimos não-concessionais do FMI votam com maior frequência em alinhamento aos países do G7 na AGNU, isto é, os empréstimos do FMI e do Banco Mundial produzem influência sobre o comportamento de voto de países-membros da AGNU.

1.2.4 Compra de voto entre o Brasil e países em desenvolvimento

A literatura citada demonstra que a agenda de pesquisa sobre votações, comportamento de voto em OIs, e especificamente em compra de voto, se concentra na relação de alinhamento político entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que é firmado na desigualdade de poder econômico no sistema internacional. Logo, essa relação se distingue

pela dependência da alocação de altos fluxos de ajuda externa ou assistência pela participação em programas de ajuste econômico.

Assim, poucos estudos se aprofundaram na questão política da ajuda externa e formação de coalizões de voto dentre a Cooperação Sul-Sul, em que se destacam alguns trabalhos e artigos (COSTA, 2014; MAGALHÃES, 2015; SEMRAU; THIELE, 2017; APOLINÁRIO, 2017) que buscam preencher essa lacuna, ao abordar a questão dos determinantes políticos da ajuda externa brasileira, principalmente ao longo dos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

É crescente a participação de países em desenvolvimento como novos doadores no cenário internacional, e Woods (2008, p. 1205) comenta que doadores emergentes estão mudando as regras do jogo, trazendo um contraponto às práticas e normas em cooperação estabelecidas pelos membros do CAD (Comitê de Assistência ao Desenvolvimento). A OCDE estima¹ que, em 2015, os países não pertencentes ao CAD alocaram cerca de US\$ 21,9 bilhões em fluxos de cooperação para o desenvolvimento, o que representa 13,1% do total desse ano, e um crescimento de 74,4% em relação aos fluxos de 2011 (OCDE, 2018d).

Magalhães (2013) e Semrau e Thiele (2017) investigam os determinantes dos acordos de cooperação internacional brasileira, e em última instância, a estratégia de ajuda externa. Assim, ambos apontam que os objetivos de aproximação com os Estados da CPLP e de ampliar sua legitimidade na posição de liderança regional foram determinantes na alocação da ajuda externa brasileira.

Semrau e Thiele (2017, p. 12) ainda realizam análises da ajuda externa no formato de regressão, e não encontram relação entre o aumento da ajuda externa para os países receptores durante períodos como membros temporários no CSNU. Dessa forma, concluem que o Brasil não havia interesse em obter influencia global por esse meio (SEMRAU; THIELE, 2017). Porém, essa conclusão não foi embasada por dados sobre votações do Brasil e dos países recipientes em OIs, o que poderia demonstrar um resultado diferente.

Outras relevantes contribuições da literatura tratam do aspecto da compra de voto e a formação de grupos de interesse em OIs, como Apolinário (2016) e Costa (2014). Apolinário (2016, p. 3) examina a cooperação brasileira em relação à formação de coalizões no FMI e no Banco Mundial, entre 2003-2010. O autor se embasa na hipótese de que países que apoiam a coalizão do Brasil nos Diretórios Executivos do FMI e Banco Mundial têm mais chance de

¹ A OCDE apresenta apenas uma estimativa dos fluxos de cooperação devido a falta de transparência de dados dos países não-pertencentes ao CAD. Nas análises, a OECD considera 20 países que reportam seus fluxos de cooperação ao CAD, e 10 países que não fazem o mesmo, sendo eles Brasil, Índia, África do Sul, Costa Rica, Chile, México, Colômbia, Indonésia, China e Qatar (OCDE, 2017).

receber mais ajuda externa, o que se confirma nas análises de regressão. Já Costa (2014, p. 75) contribui à literatura no escopo da AGNU, a fim de entender se o Brasil buscou fortalecer as relações bilaterais com países africanos visando angariar apoio em foros multilaterais.

Devido a limitação da ajuda externa brasileira em relação aos valores alocados por outros países, não é possível determinar de forma assertiva a prática de compra de voto do Brasil em relação aos países africanos (COSTA, 2014). Ainda assim, Costa conclui que a cooperação brasileira e os fluxos de comércio têm correlação positiva, ainda que pequena, sobre a convergência de votos dos países africanos com o Brasil. Quanto ao alinhamento no FMI e no Banco Mundial, Apolinário (2016, p. 57) comenta que os países que apoiam o Brasil fazem parte dessa coalizão a muitos anos, ainda que a alocação de ajuda externa brasileira tenha se tornado uma prática sistemática apenas a partir de 2004. Ainda, ambos autores comentam que a ajuda externa brasileira foi guiada também por objetivos diplomáticos, em que o interesse do Estado brasileiro é um fator determinante (APOLINÁRIO, 2016; COSTA, 2014).

1.3. Voto em relação à Comércio

A literatura abordada até o momento trata das variáveis determinantes do alinhamento de voto e da compra de voto em OIs, isto é, na troca de votos pela alocação de ajuda externa ou inclusão de países emergentes em programas de ajuste econômico no FMI e no Banco Mundial. Ademais, é possível também relacionar o alinhamento aos fluxos comerciais entre países-membros da AGNU, porém a maioria dos estudos não comprova o uso de fortes alianças comerciais como moeda de troca na barganha de voto em prol dos interesses do Estado de maior poder econômico (CARTER; STONE, 2010; DREHER; STURM, 2012).

A interdependência entre Estados no sistema internacional é resultado das crescentes relações econômicas entre eles, como trocas comerciais e investimentos externos, e incentiva a manutenção da paz e da cooperação em OIs. Portanto, a interdependência pode afetar a correlação entre alinhamento de votos e comércio nos foros multilaterais (ONEAL; RUSSET, 1999). Carter e Stone (2010) e Dreher e Sturm (2012) salientam que a interdependência, devido a alianças comerciais, influencia as preferências domésticas de política externa, pela mudança de alinhamento em prol dos interesses de parceiros comerciais relevantes.

Além disso, o comércio amplia a vulnerabilidade e o custo de resposta contrária a um parceiro comercial, ao ser empregada a estratégia de compra de voto. Países dependentes comercialmente dos EUA são mais vulneráveis às tentativas de compra de voto e influência

política (CARTER; STONE, 2010), e Dreher e Sturm (2012, p. 370) destacam que a possibilidade de sofrer sanções e perder mercado em um país pode servir de pressão para que seus parceiros comerciais respondam a favor do alinhamento. Enquanto isso, a interdependência torna a punição pelo não alinhamento de voto ao parceiro comercial mais custosa para os EUA (CARTER; STONE, 2010).

Como já citados, Dreher e Sturm (2012) tratam da influência do FMI e do Banco Mundial sobre o comportamento de voto da AGNU, em que o comércio entre os principais acionistas dessas instituições e países emergentes é uma das variáveis consideradas. Os autores mostram que países receptores de empréstimos ou projetos de reajuste econômico tendem a votar na AGNU em alinhamento aos doadores com os quais possuem maior fluxo de importação e exportação. Entretanto, os votos contrários podem decorrer da percepção de discrepâncias econômicas entre países em doadores e receptores, porém essa hipótese não apresentou efeito positivo na regressão (DREHER; STURM, 2012).

O estudo de Carter e Stone (2010) sobre a ajuda externa norte-americana e o comportamento de voto na AGNU confirma o uso do fornecimento da ajuda na estratégia de alinhamento e compra de voto de países receptores. Assim, observa-se que países democráticos, países desenvolvidos ou com fracas relações comerciais com os EUA são os menos propensos a se opor às tentativas de influência deste. Por outro lado, os países-membros mais pobres da AGNU são mais resistentes às pressões dos EUA, mesmo sendo vulneráveis a sanções econômicas, pois dão grande importância a legitimidade do voto independente na organização.

Já o estudo de Ellis (2013) investiga os efeitos da relação comercial da China com países da África Subsaariana (ASS) em relação ao alinhamento político na AGNU, e às mudanças de política externa dos países, mas assim como outros autores, não determina a ocorrência da compra de voto. As análises mostram uma correlação positiva entre os fluxos de comércio e o maior alinhamento de votos entre a China e seus parceiros comerciais na ASS. Porém, essa influência se deve à uma soma de fatores além das relações comerciais, como a assistência econômica, Investimento Externo Direto (IED) e fortes relações diplomáticas. Ademais, a influência do comércio no mecanismo de “compra de votos” varia muito entre os países africanos, sendo que os de maior poder econômico na região são menos propensos a mudarem suas posições em prol do alinhamento (ELLIS, 2013).

Mignozzetti (2014) apresenta uma importante contribuição à literatura, no que se tange ao efeito das relações comerciais sobre o comportamento dos países-membros da AGNU. Entretanto, seus resultados se opõem às conclusões de Dreher e Sturm (2012), ao demonstrar

que a crescente interdependência comercial gera menor alinhamento de voto entre países, ou seja, menor cooperação em OIs. Sendo assim, Mignozzetti (2014, p. 95) conclui que a interdependência comercial traz benefícios econômicos mútuos, pelo aproveitamento das vantagens comparativas de cada Estado, o que resulta na maximização do poder do Estado no sistema internacional, e no fortalecimento da capacidade de influência em OIs. Logo, países economicamente mais fortes tendem a alcançar seus interesses na arena internacional, e assim, não consideram a cooperação como determinante para esse jogo político.

Além disso, os fluxos comerciais também impactam a alocação da ajuda externa, a qual, por sua vez, pode ser um mecanismo na prática de compra de voto. Segundo Berthelemy e Tichit (2004), a partir da Guerra Fria, os fluxos comerciais se tornaram mais relevantes para a alocação da ajuda externa, em detrimento de antigas relações coloniais. Em estudos sobre determinantes da ajuda externa, a variável de comércio pertence à dimensão de interesse próprio do doador, de forma que fortes relações comerciais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento podem corroborar a favor de maiores fluxos de ajuda externa (HOEFFLER; OUTRAM, 2011; ALESINA; DOLLAR, 2000; BERTHELEMY; TICHIT, 2004).

Entretanto, Hoeffler e Outram (2011) salientam duas possíveis relações de causalidade entre comércio e ajuda externa: fortes alianças comerciais motivam a alocação, ou esta fortalece a relação entre doador e receptor, produzindo um aumento nos fluxos de comércio. Enfim, os autores concluem a primeira hipótese, de que Estados Unidos, França, Japão, Alemanha e Inglaterra fornecem mais ajuda externa para seus parceiros comerciais (HOEFFLER; OUTRAM, 2011), e em outro estudo, Dreher; Nunnenkamp e Schamalgjohann (2013) confirmam a mesma relação a respeito da Alemanha. Ademais, a motivação comercial também é relevante na alocação de ajuda externa na cooperação Sul-Sul. Semrau e Thiele (2017, p. 12) analisam projetos de cooperação técnica brasileira, e constataam que o incentivo às exportações brasileiras para os países recipientes são importantes determinantes da alocação, além dos vínculos históricos e culturais com países de origem Lusófona e Africana.

1.4. Voto em relação à Investimento Externo

Em geral, poucos estudos investigam a relação entre fluxos comerciais e o alinhamento de voto em Organizações Internacionais, como observado anteriormente. A literatura analisada demonstra a correlação entre o mecanismo de alinhamento político e as fortes alianças comerciais entre Estados no cenário internacional, não sendo possível afirmar que esse alinhamento entre parceiros configure a situação de barganha de voto (Oneal e

Russett, 1999; Carter e Stone, 2010; Dreher e Sturm, 2012). Ademais, o impacto dos fluxos de investimento sobre o alinhamento de voto ou na barganha de voto nos foros multilaterais também tem sido pouco explorado na literatura.

Moon (1985, p. 302) afirma que, além da ajuda externa, Estados também podem utilizar o comércio e investimento para recompensar aliados em foros internacionais. Porém, tendo em vista o caráter privado dos fluxos de IED, estes não podem ser facilmente manipulados pelo Estado a favor de arranjos políticos e do alcance de seus interesses na arena internacional, o que restringe a estratégia de alinhamento de voto.

Tanto os crescentes fluxos comerciais como os de IED ampliam a interdependência entre Estados, a qual tende a gerar cooperação e reduzir conflito, e assim, afetar as relações políticas no sistema internacional (Oneal e Russett, 1999). Ademais, as relações comerciais e de investimento externo geram alianças entre as elites privadas dos países que enviam e recebem investimentos. Assim, as alianças econômicas criam e fortalecem interesses em comum, em prol de ganhos mútuos dos agentes privados, o que resulta em maior consenso nas questões e discussões de foros internacionais (MOON, 1985).

Como já abordado, a interdependência pode também influenciar as preferências domésticas, o custo de resposta contrária e a vulnerabilidade do país com menor poder econômico em arranjos políticos sobre votos (Oneal e Russett, 1999; Carter e Stone, 2010). As alianças econômicas decorrentes de fluxos de IED geram maior dependência em relação a parceiros importantes, além de maior risco pela saída de investimentos ou sanções no caso de não-alinhamento. Disso decorre a influencia sobre as preferências nacionais de política externa, quando os ganhos advindos do IED de países desenvolvidos são superiores às perdas pelo alinhamento de voto de acordo com os interesses de países investidores, quando não refletem exatamente os interesses sinceros dos receptores de IED (Dreher e Sturm, 2012).

Ademais, os fluxos de investimento podem aumentar a vulnerabilidade de países receptores, da mesma forma que países dependentes comercialmente dos EUA são mais vulneráveis às suas tentativas de compra de voto e influência política (Carter e Stone, 2010), e Dreher e Sturm (2012, p. 370) destacam que a possibilidade de sofrer sanções e perder mercado em um país pode servir de pressão para que seus parceiros comerciais respondam a favor do alinhamento. Porém, essas correlações não ultrapassam o plano da análise, pois ainda não apresentaram correlação significativa em análises de regressões.

Em seu estudo sobre motivos da alocação de ajuda externa, Alesina e Dollar (2000) observam uma correlação entre o alinhamento de voto do Japão na AGNU, pela variável “UN Friend”, com fluxos de IED do Japão a países com menor poder econômico. Dessa maneira,

os resultados indicam que o mecanismo de alinhamento de voto japonês é direcionado aos países com os quais possui fortes alianças de comércio e investimento. Além disso, a forte correlação da variável de alinhamento de voto e ajuda externa japonesa demonstram que o Japão aloca mais ajuda externa para países alinhados na AGNU, que são também destino de seus investimentos externos.

Ellis (2013) também contribui para a literatura sobre alinhamento de votos, ao tratar das consequências políticas na AGNU, tendo em vista o maior engajamento de comércio e investimento da China em países da ASS. Apesar do resultado positivo entre a crescente dependência comercial da ASS e a convergência de votos na AGNU com a China, os fluxos de IED não produzem o mesmo resultado entre esses atores no sistema internacional, sendo que houve um efeito pouco significativo na variável de afinidade de voto.

Portanto, observa-se que a teoria da interdependência no sistema internacional contribui para o análise dos incentivos e restrições ao alinhamento de voto e arranjos políticos em foros internacionais. Entretanto, o conjunto dos estudos desenvolvidos e aqui analisados sobre alinhamento de voto e fluxos de investimentos ainda não apresentaram uma correlação significativa entre essas variáveis, em que se destaca uma oportunidade para estudos e análises futuras.

De forma geral, o presente capítulo abordou a literatura sobre alinhamento e compra de voto em relação a alocação de ajuda externa e programas de ajuste econômico. Assim, Kuziemko e Werker (2006) e Dippel (2015) demonstram que a prática de compra de voto em troca de ajuda externa decorre dos interesses em Política Externa organizações como CSNU, AGNU e FMI. Porém, grande parte dos estudos trata do viés da ajuda externa de países desenvolvidos a países em desenvolvimento.

Ademais, foi identificado também que outros fatores poderiam influenciar o alinhamento de voto em foros internacionais, como os fluxos bilaterais de comércio e investimentos. Sendo assim, as análises a seguir terão enfoque na abordagem do alinhamento político do Brasil em relação a outros países em desenvolvimento, assim como os estudos de Magalhães (2013), Costa (2014), Apolinário (2016) e Semrau e Thiele (2017).

2. AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E OS PARCEIROS EM CTPD, INVESTIMENTOS E COMÉRCIO

O seguinte capítulo irá apresentar os principais elementos nas relações entre o Brasil e seus 20 maiores parceiros nos temas de cooperação técnica, fluxos comerciais, e investimento. Estes são importantes indicativos da PEB, assim como dos interesses e das estratégias políticas empregadas pelo Governo no escopo das relações Sul-Sul. Serão também destacadas as disparidades e singularidades na política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff na aproximação com países africanos e latino-americanos.

2.1. A ajuda externa na Cooperação Sul-Sul

No Brasil, o termo ‘ajuda externa’ é comumente intitulado como Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Ademais, a sigla COBRADI define especificamente a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, ou seja, se refere a todas as categorias de assistência da ajuda externa brasileira e é frequentemente utilizada na literatura e em relatórios da Agência Brasileira de Cooperação. Assim, a COBRADI integra a Cooperação Humanitária, Cooperação Técnica, Cooperação Educacional, Gastos com Organismos Internacionais, Cooperação Científica e Tecnológica, Proteção e Apoio a Refugiados e Operações de Manutenção de Paz.

De acordo com Milani, Suyama e Lopes (2013, p.3), não há um regime institucionalizado do sistema de CID, como ocorre nas áreas de meio ambiente e direitos humanos, de forma que as categorias de assistência fornecidas por cada país frequentemente não se assemelham, dificultando comparações. Na OCDE, o regime de assistência envolve países desenvolvidos, que somam 30 membros no CAD, os quais formularam regras, estratégias e critérios dos programas de assistência e cooperação (OECD, 2018b).

Já no escopo da cooperação Sul-Sul, os primeiros passos da CID foram dados com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964) e a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1984). Assim, a Cooperação Sul-Sul se contrapõe a visão predominante de poder vertical, entre Norte e Sul, ao passo que introduz uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico, na qual países em desenvolvimento devem

cooperar e formar alianças entre si a fim de tratar de questões sociais, econômicas e políticas (MILANI, 2012).

Puente (2010, p. 43) afirma que a ajuda por assistência de capital visava o desenvolvimento e a superação da escassez de conhecimento em países em desenvolvimento, criando uma relação de dependência entre receptores e doadores. Assim, as crises do petróleo na década de 70 causaram efeitos nocivos na economia mundial, e como consequência, a redução da cooperação para o desenvolvimento. A preocupação com a estabilidade econômica resultou na reorientação da ajuda externa para ajustes estruturais por meio de empréstimos e na retração econômica da América Latina e África, de forma que os anos 80 são conhecidos como “a década perdida”.

Em 1987, a perspectiva do Brasil como protagonista e não apenas receptor de ajuda externa de países desenvolvidos se fortaleceu com a criação da ABC, o que gerou a institucionalização de estratégias, objetivos e critérios na cooperação internacional brasileira (IPEA, 2013a). Desde então, os projetos da ABC são guiados pela visão de parceria entre países em desenvolvimento, rejeitando a abordagem de assimetria de capacidades entre país doador e receptor de cooperação (PUENTE, 2010).

O Governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995-2002, priorizava a inserção internacional do Brasil no cenário pós-Guerra Fria. Logo, o Governo visava a aproximação comercial com países desenvolvidos e parcerias seletivas com países africanos (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015). Segundo Abdenur e Rampini (2015, p. 94), o ex-presidente FHC buscou aproximar-se da África do Sul no período pós-Apartheid, e de Angola, com o envio de tropas para a missão da ONU no país. Ademais, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 23) esclarecem que, nesse período, a PEB servia aos interesses macroeconômicos relacionados a estabilidade no sistema internacional, como em prol do fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico (ZOPACAS) e da criação da Comunidade dos Países Lusófonos.

Enquanto os países desenvolvidos eram os parceiros prioritários, o Governo brasileiro participou da institucionalização da CPLP e buscou aproximação da África e com a Europa, por meio de projetos de CTI que se expandiram ainda mais no governo seguinte (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015). Dessa forma, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 283) constatarem que a política externa no Governo FHC se guiou pela estratégia da “autonomia pela participação”, pela presença do Brasil na formulação de regimes internacionais.

A partir do Governo Lula, de 2003-2010, a agenda de política externa gera fortes efeitos no sistema internacional, tanto pela ampliação na oferta de projetos de cooperação técnica e humanitária, quanto devido a aproximação diplomática com países emergentes e em

desenvolvimento, a crescente inserção do Brasil em foros multilaterais e em arranjos comerciais com países em desenvolvimento como Índia, China, África do Sul (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007; HIRST, LIMA E PINHEIRO, 2010). Dessa forma, a PEB no Governo Lula se traduziu na ideia “autonomia pela diversificação”, considerando novos parceiros em acordos comerciais, projetos de cooperação e novas coalizões em foros internacionais (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007).

Assim, o gráfico abaixo apresenta as viagens realizadas pelos ex-presidentes FHC, Lula e Dilma Rousseff, que indicam a aproximação política em cada Governo. A América Latina foi o principal destino das viagens diplomáticas em todos os mandatos analisados de 1998-2015. No somatório geral, Lula realizou o maior número de viagens para todas as regiões, com exceção da América do Norte e Oceania, e a ex-presidente Dilma apresenta o menor saldo de viagens ao exterior, mas prioriza as regiões América Latina e Europa.

Figura 1 – Viagens Internacionais por Presidente (1998-2015)

Fonte: Presidência da República, 2018.

Ademais, o gráfico abaixo mostra o total de viagens presidenciais realizadas anualmente, para cada região. A Oceania foi excluída do gráfico pela pequena quantia de viagens, o que atrapalharia a demonstração visual. O governo FHC apresentou um baixo número de viagens a África, mas um aumento considerável delas a partir de 2003. Em relação a presença na América Latina, esta tem um aumento a partir do Governo Lula, porém, observa-se uma drástica redução de 2010 a 2011, no governo Dilma, quando verifica-se, de maneira geral, uma redução na realização de viagens diplomáticas para as regiões analisadas.

Figura 2 – Viagens Internacionais por ano e região (1998-2015)

Fonte: Presidência da República, 2018.

Por meio de esforços para relações bilaterais mais consolidadas com países em desenvolvimento e acordos firmados com parceiros não tradicionais, almejava-se diminuir as assimetrias de poder no sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Segundo Mendonça Júnior e Faria (2015, p. 15), o Governo Lula se diferencia pelo estreitamento das relações com países africanos, sendo que foram firmados seis vezes mais acordos de cooperação técnica em comparação com o mandato de FHC. Como já apontado, os projetos de cooperação internacional se expandiram consideravelmente a partir de 2003, com o Governo Lula, o que fica claro no gráfico abaixo.

Figura 3 – Orçamento ABC de 1995 a 2010 (em R\$ mil)

Fonte: Viana, 2015 (apud PUENTE, 2010; MAGALHÃES, 2013).

Nesse contexto, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 322) defendem que as mudanças na PEB do Governo FHC para o Governo Lula não se constituíram de uma ruptura, mas sim uma

mudança de estratégia com ajustes, enquanto se mantiveram os objetivos de maior influência do Brasil no cenário internacional e foco no desenvolvimento econômico. Além disso, as decisões, metas e projetos brasileiros de CID, envoltos no escopo da PEB, eram também guiados pela percepção de que a liderança brasileira em cooperação internacional, principalmente no âmbito Sul-Sul, cooperasse indiretamente ao seu posicionamento como membro permanente no CSNU. Dessa forma, Puente (2010, p. 263) e Vigevani e Cepaluni (2007, p. 323) destacam que o forte interesse brasileiro na reforma do CSNU e em um assento permanente no Conselho fez parte de ambos os governos citados, porém os esforços diplomáticos nesse sentido se sobressaíram mais ao longo do Governo Lula.

Ademais, motivações culturais e históricas pautaram o discurso, as negociações e as atividades em cooperação do Brasil com países latino-americanos e da CPLP. Dessa forma, o enfoque na cooperação com países em desenvolvimento ressalta os objetivos de PEB, em prol do fortalecimento de relações comerciais, diplomáticas e culturais (PUENTE, 2010). Puente (2010, p. 114) também afirma que a Cooperação Técnica é desprovida de condicionalidades políticas e comerciais. Conforme Mendonça Júnior e Faria (2015, p. 12), o Brasil se vale da estratégia de equilíbrio entre o idealismo dos laços culturais e sociais e o pragmatismo dos objetivos de política externa.

A COBRADI se divide nas vertentes de assistência à refugiados, cooperação educacional, científica e tecnológica, humanitária, técnica, operações de manutenção de paz e contribuições para OIs. Assim, no escopo da ABC, a CID se diferencia da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) formulada pela OCDE, mas se trata do formato mais próximo de ajuda externa brasileira em relação ao formato AOD². O gráfico a seguir mostra o crescimento da COBRADI desde 2005, e evidencia que a maior parte dos gastos é destinada para OIs, e em menor grau para operações de manutenção de paz, cooperação humanitária e técnica.

² Enquanto a AOD é composta por fluxos de financiamentos sob concessionalidade igual ou maior a 25% e se destinam sobretudo para o Norte global, a cooperação brasileira internacional é oferecida a fundo perdido e foca nas organizações do Sul (IPEA, 2010).

Figura 4 - Evolução dos gastos com a COBRADI de 2005-2013 (em dólares)

Fonte: IPEA, 2016.³

Destaca-se também a expansão expressiva da cooperação a partir de 2009, durante o período do Governo Lula, em operações de paz, cooperação humanitária e contribuições para OIs. Essa conjuntura é reflexo direto das ações de cooperação emergencial e estrutural após o terremoto no Haiti, destinados de maneira bilateral para o país ou via multilateral para OIs e ONGs. Ademais, em 2010 o Brasil se tornou o 13º maior contribuinte de tropas em missões da ONU, com tropas principalmente no Haiti, Chipre, Líbano, Libéria e Nepal, e assim os gastos em operações de manutenção de paz se mostram ainda mais expressivos (IPEA, 2013a). Logo, a cooperação internacional do Brasil se distingue pela diversificação de projetos, conforme Hirst (2012, p. 3), os quais focam em três aspectos principais: assistência humanitária, programas de cooperação horizontal e presença bélica.

Ao longo do trabalho, as análises a respeito da barganha de voto entre o Brasil e os países receptores da ajuda externa têm como pressuposto fundamental a relação de benefício direto para o país receptor, o que não ocorre, por exemplo, pela transferência de recursos para OIs. Assim, o enfoque escolhido será na cooperação técnica bilateral, a qual pode refletir de forma mais direta os interesses e as relações diplomáticas entre os Estados envolvidos.

³ No gráfico, os gastos com a Cooperação científica e tecnológica têm início em 2010, pois, antes desse período, eram classificados como cooperação técnica. Além disso, os dispêndios em apoio e proteção à refugiados leva em conta os gastos dessas atividades, realizadas pelo Governo Brasileiro em conjunto com o Comitê Nacional para Refugiados (Conare) de 2011-2013.

2.1.1 A Cooperação Humanitária

Além da CTI, a cooperação humanitária também tem se destacado, ao longo dos anos, como uma modalidade expressiva de assistência bilateral no escopo da COBRADI. De acordo com o IPEA (2016, p. 123), as atividades em cooperação humanitária visam proteger e garantir os preceitos de direitos humanos fundamentais, em países ou regiões que sofreram desastres, fragilidades institucionais, e que devido a esse cenário, observa-se a debilidade do poder público e da sociedade. No gráfico a seguir, é possível observar e comparar a amplitude dos gastos do Governo em cooperação humanitária e técnica. De 2005 a 2013, os dispêndios em cooperação humanitária somaram US\$ 444,4 milhões, enquanto em cooperação técnica somaram US\$ 294,8 milhões. Assim, o volume dispendido em ajuda humanitária destaca sua importância no somatório de ações e investimentos da COBRADI.

Figura 5 – Gastos do Governo com a Cooperação Humanitária e Técnica (em dólares)

Fonte: IPEA, 2016.

As ações no escopo da cooperação humanitária ocorrem pelos canais bilateral, multilateral ou trilateral. O gráfico abaixo mostra a variação de gastos governamentais no escopo da cooperação humanitária de 2005-2013, considerando os três tipos de canalização. Em 2010, as contribuições atingiram um pico de US\$ 161,46 milhões principalmente em razão das ações assistenciais de emergência ao Haiti após o terremoto que atingiu o país no início desse mesmo ano. Três anos depois, no Governo de Dilma Rousseff, a assistência humanitária brasileira havia se reduzido em 86% (CGFome, 2016 apud Tambourgi, 2017).

Figura 6 – Gastos do Governo com a Cooperação Humanitária de 2005-2013 (em US\$ milhões)

Fonte: IPEA, 2016.

No formato bilateral, as doações são remetidas diretamente ao país em necessidade, sendo que as instituições federais envolvidas nessas atividades são o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Saúde (MS), a Força Aérea Brasileira (FAB) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Assim, as doações bilaterais são articuladas por intermédio da CGFome, uma instituição do MRE, e pelo MS. A CGFome, por sua vez, fornece ajuda humanitária por meio de doações de itens de primeira necessidade, diretamente aos países receptores. Alguns dos itens doados, de 2011-2013, foram arroz, feijão, milho, kits dormitório e medicamentos. Da mesma forma, o MS canaliza suas doações de forma bilateral, de forma que, entre 2011-2013, 21 países e a Comunidade do Caribe receberam itens como medicamentos, soros e vacinas (IPEA, 2016).

Segundo o relatório do IPEA (2016), a CGFome também fornece ajuda humanitária pelo canal multilateral, por meio de assistência financeira em apoio à programas de Organizações Internacionais, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Centro de Resposta de Emergência das Nações Unidas (CERF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

O Brasil realizou 618 ações humanitárias entre 2006 e 2015, como detalhado no gráfico a seguir. Entende-se por ações o envio de ajuda financeira ou itens *in kind*, sendo que de 2010 a 2012 observa-se um forte crescimento do número de ações e o destaque do Brasil como importante doador no âmbito da assistência humanitária. Porém, a partir de 2013

observa-se uma drástica redução, até que em 2015 são realizadas apenas 31 ações (CGFome, 2016 apud Tambourgi, 2017).

Figura 7 – Número de ações de assistência humanitária (2006-2015)

Fonte: CGFome (2016) apud Tambourgi (2017).

Além disso, no acumulado dos anos de 2006 a 2015, as ações humanitárias brasileiras têm como principal destino os países na África e na América Latina e Caribe, e em terceiro lugar, a Ásia (CGFome, 2016 apud Tambourgi, 2017), conforme mostra o gráfico a seguir.

Figura 8 – Região de Países receptores de Cooperação Humanitária entre 2006-2015

Fonte: CGFome apud Tambourgi (2017)

Além dos canais bilateral e multilateral, o Brasil também contribui no escopo da assistência humanitária no formato trilateral, que conta com a participação de Organizações Internacionais e países doadores em ações em conjunto com o Brasil. Um exemplo de

assistência trilateral provém da participação no pagamento de fretes de doações brasileiras. Assim, de 2011-2013, Organizações Internacionais assumiram 41% dos custos, enquanto outros países trouxeram importantes contribuições, como a Espanha, com 58,5%, os Estados Unidos, com 32,6%, e a Austrália, com 10% (IPEA, 2016).

Em relação as preferências de canalização das ações humanitárias, observa-se que, até 2008, o governo brasileiro priorizava a via bilateral, diretamente ao país receptor. A partir de 2009, é crescente a utilização do formato multilateral, enquanto as ações triangulares ganham mais importância em 2011 e 2012. Apesar disso, recentemente observa-se uma redução dos recursos de assistência humanitária, assim como da promoção de ações trilaterais e multilaterais (TAMBOURGI, 2017).

Figura 9 – Gastos em ações humanitárias por região, de 2006-2015 (em US\$ milhões)

Fonte: CGFome (2016) apud Tambourgi (2017)

Enquanto a preferência brasileira é pela via multilateral, a nível internacional o sistema de assistência humanitária segue a tendência de “bilateralização” das doações multilaterais, também denominada *earmarked funding*, conforme Kindornay e Besada (2011, p. 12). A “bilateralização” ocorre pela alocação de doações no escopo da AOD para objetivos e países receptores específicos, em detrimento de contribuições essencialmente multilaterais. Em 2008, US\$ 13,4 bilhões foram destinados para fins específicos, e já no ano seguinte esse valor alcançou US\$ 15 bilhões, totalizando 12% do total da AOD.

Assim, Kindornay e Besada (2011, p. 12) postulam que países doadores escolhem pela “bilateralização” da assistência multilateral devido ao interesse de medir os resultados de forma mais assertiva e ter maior influência sobre a estratégia de uso da assistência financeira. Entretanto, essa tendência promove a fragmentação da intervenção de ajuda externa e dificulta

a harmonização de objetivos e práticas de assistência humanitária. Especificamente para países receptores, a “bilateralização” da assistência multilateral pode ser prejudicial pela crescente dificuldade na criação de planos de desenvolvimento, os quais dependem do compromisso e apoio de todos os doadores.

2.1.2 O Debate Conceitual da Ajuda Externa Brasileira

Como observado no tópico acima, a CID Brasileira se divide em diversas vertentes, de forma que a cooperação bilateral na esfera Sul-Sul pode abranger as áreas de cooperação humanitária, educacional ou técnica, apoio a refugiados, cooperação científica e tecnológica, contribuições para OIs e operações de manutenção de paz. Isto posto, se faz necessário fazer uma escolha metodológica e delimitar a vertente de cooperação que será utilizada nas análises qualitativas do trabalho, a partir de justificativas conceituais.

Haja vista as vertentes apresentadas, as análises sobre a CID em relação à barganha de votos demandam a observação de dados de cooperação bilateral, pois a ajuda externa direcionada para um país receptor se associa de forma mais assertiva com a possível estratégia de obter apoio político em fóruns multilaterais. Diversos estudos sobre os determinantes políticos de ajuda externa e barganha de voto se embasam na ajuda externa bilateral, como em Alesina e Dollar (2000), Dippel (2015), Kuziemko e Werker (2006) e Vreeland (2011).

Ademais, no escopo da CID a Cooperação Técnica se destaca como uma ferramenta estratégica da PEB, tendo em vista o prestígio como potência emergente e a inserção internacional brasileira (PUENTE, 2010). Isto posto, o embasamento das análises quantitativas se justifica pela correlação entre a cooperação técnica com os objetivos brasileiros no cenário internacional, que são compatíveis com a estratégia de angariar apoio de Estados receptores em votações de OIs, também denominada “barganha de voto”.

Ao longo dos anos, o conceito de cooperação técnica tem evoluído, se afastando das assimetrias entre doador-receptor e buscando parcerias com um grau de horizontalidade entre os atores. Os projetos e atividades compreendidos pela cooperação técnica envolvem longos processos operacionais e de implementação, a partir da informação da demanda no país receptor até a construção dos programas de cooperação (PUENTE, 2010). Principalmente nos projetos estruturais, o foco é gerar resultados permanentes nas esferas econômicas e sociais do país receptor. Em contrapartida, no cenário estratégico em OIs, a ameaça de interrupção ou redução dos fluxos de cooperação técnica pode motivar o alinhamento do país receptor em prol do interesse do doador em OIs, como observado por Dippel (2015, p. 2).

Além disso, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 24) indicam que a construção da política externa brasileira envolve atores governamentais e privados na esfera internacional, o que se fortaleceu com a diversificação de atores e da agenda de cooperação técnica a partir do Governo Lula. Em decorrência disso, a presença dos atores privados como agentes de cooperação técnica, com expertise profunda na área de atuação, pode fortalecer a parceria entre os Estados doador-receptor no âmbito Sul-Sul, o que se reflete também no alinhamento de interesses e votos nas OIs.

Por fim, a dificuldade em obter dados sobre a CID brasileira impõe um obstáculo à análise quantitativa que se pretende expor, já que a ABC não divulga os valores de projetos e atividades anuais, em cada país receptor. Portanto, as análises serão embasadas na base de dados fornecida pela ABC por endereço eletrônico, que contempla os projetos e seus respectivos valores para os países receptores.

2.1.3 A Cooperação Técnica para o Desenvolvimento

A Cooperação Técnica Internacional (CTI) considera as vertentes Sul-Sul e Norte-Sul, sendo que esta última trata da cooperação, bilateral ou multilateral, recebida pelo Brasil no exterior. Já a cooperação Sul-Sul é estruturada em quatro formatos: bilateral, entre dois países em desenvolvimento; trilateral, entre países em desenvolvimento e um país desenvolvido ou uma OI; na modalidade em bloco se dá em organizações regionais; ou descentralizado, pela participação de dois ou mais agentes sub-regionais de países em desenvolvimento (IPEA, 2013b). Na agenda horizontal, os acordos firmados pertencem ao escopo da CTPD.

De acordo com Abreu (2013, p. 6), a cooperação técnica brasileira é motivada pelo conceito de “diplomacia solidária”, e ocorre pela concessão de conhecimento e experiências em áreas específicas nas quais as instituições nacionais possuem expertise. Semrau e Thiele (2017, p. 6) também apontam que as áreas de maior foco da CTPD brasileira se evidenciam por vantagens comparativas em políticas públicas, como em saúde e agricultura. Esse é o principal ponto de destaque em relação aos BRICS, visto que a China investe em ajuda externa com projetos de infraestrutura e a Índia, em hidrelétricas e cooperação em sua região.

O Brasil não aplica imposições ou condicionalidades políticas aos acordos de cooperação, visto que a cooperação técnica é norteadas pelas normas de não-intervenção e respeito às soberanias nacionais. Segundo Puente (2010, p.114), os esforços em cooperação técnica estão em conformidade com os princípios da política externa do país, como igualdade

entre Estados, não-intervenção, redução de discrepâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e resolução pacífica de controvérsias no sistema internacional.

A respeito das relações bilaterais com a África, o Governo Lula se difere do seu antecessor no discurso diplomático de reaproximação brasileira. Este não se embasa na ótica cultural e histórica, mas sim na visão de parcerias horizontais e desenvolvimento social e econômico do Brasil e de seus parceiros. Além disso, a PEB para a África buscou a diversificação de países, ainda que o enfoque da cooperação técnica fosse em membros da CPLP (MENDONÇA JUNIOR; FARIA, 2015).

De forma geral, os gastos com a cooperação técnica brasileira são financiados pela ABC e por outras instituições federais que participam de projetos relacionados à transmissão de conhecimentos, como a Embrapa, o Ministério da Saúde, a Anvisa, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Assim, o gráfico abaixo apresenta os dispêndios governamentais necessários à realização da CT, como passagens aéreas e hospedagem, horas técnicas de funcionários brasileiros, compra de equipamentos e uso de instalações físicas. Observa-se o crescimento dos gastos em cooperação técnica desde 2005, e de forma mais expressiva de 2008-2010. Neste ano, a mesma alcançou US\$ 57,7 milhões, sendo 81,8% de caráter bilateral e 18,2%, multilateral, e se reduziu posteriormente para o mesmo nível de 2008 (IPEA, 2016).

Figura 10 – Gastos Governamentais em Cooperação Técnica (em US\$ milhões)

Fonte: IPEA, 2016. Valores em dólares constantes.

A CTI brasileira se fundamenta na diversidade de parceiros, enquanto reafirma os laços geopolíticos e culturais com a América Latina e a CPLP. Em 2010, a ABC desenvolveu projetos de cooperação técnica bilateral e trilateral com 99 países, dos quais Haiti, Peru, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Jamaica estão entre os principais. Os gastos se distribuem

majoritariamente entre América Latina e África, que receberam 53% e 39,5% do total, nessa ordem (IPEA, 2013). Nos três anos seguintes, a CTI se tornou mais difusa, ainda que África e América Latina e Caribe se mantêm como as regiões de maior dispêndio, somando R\$ 62,8 milhões e R\$ 61,5 milhões, respectivamente (IPEA, 2016), conforme o gráfico.

Figura 11 – Cooperação Técnica Brasileira por região (2011-2013)

Fonte: IPEA, 2016.

Ademais, com os valores orçamentais e de projetos de CTPD de 2000-2015, enviados pela ABC à Apolinário (2017)⁴, foi possível observar a quantidade de países receptores da cooperação técnica bilateral e a ampliação dessa assistência, segundo o gráfico abaixo.

⁴ Esses valores provêm de uma base de dados de projetos de cooperação técnica brasileira, enviada pela ABC para Laerte Apolinário Junior em 2016. Com o intuito de analisar os valores dispendidos anualmente por país, a base de dados foi reestruturada, para considerar apenas a alocação bilateral de recursos, e ao longo de todos os anos em que cada projeto foi implementado nos países receptores de CTPD. É importante citar a dificuldade na obtenção desses fluxos de cooperação por país, para que fosse possível traçar análises comparativas, essenciais ao desenvolvimento desta dissertação.

Figura 12 – Quantidade de países receptores de Cooperação Técnica Bilateral

Fonte: APOLINÁRIO, 2017.

Antes de 2001, verifica-se que menos de dez países recebiam projetos de cooperação técnica brasileira bilateral, havendo um crescimento expressivo nos anos seguintes. Durante os dois mandatos do ex-presidente Lula, a quantidade de receptores cresceu de 17 a 66 países, o que representa um aumento de 288%. Além disso, em 2011, o Brasil desenvolvia cooperação técnica bilateral em 72 países, o maior número ao longo do período observado (APOLINÁRIO, 2017). Já o gráfico abaixo destaca os principais países receptores da cooperação técnica brasileira, também obtidos da base de dados enviada pela ABC à Apolinário (2017).

Figura 13 – CTPD para os principais receptores de 2000-2015 (em reais)

Fonte: APOLINÁRIO, 2017.

O gráfico evidencia a proporção da cooperação técnica para o Haiti, principalmente a partir de 2010, em relação a São Tomé e Príncipe, Moçambique, Guiné-Bissau, Timor-Leste e Cabo Verde. A partir dos anos 2000, observa-se um aumento mais expressivo dos gastos em CTPD de 2005 em diante, e uma redução a partir de 2013. Essas tendências ficam mais claras na ausência dos valores de cooperação para o Haiti, como mostra a figura a seguir.

Figura 14 – CTPD para os principais receptores de 2000-2015, exceto o Haiti (em reais)

Fonte: ABC, 2016.

Os projetos de cooperação técnica se estendem pelas áreas de desenvolvimento social, combate à pobreza, saúde pública, direitos humanos, pesquisa agropecuária e econômica, desenvolvimento urbano, dentre outras. De 2011-2013, 88 instituições federais participaram de projetos de cooperação, no Brasil e em 128 países (IPEA, 2016). A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), por exemplo, dedicava-se à transferência de tecnologia e conhecimentos técnicos no setor de produção de alimentos, e foi decisiva na geração de desenvolvimento social e econômico na África e na América do Sul (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Já os esforços da Fiocruz concentravam-se na transferência de conhecimento sobre fundação de institutos de saúde, banco de leite, saúde materna, mortalidade infantil, medicamentos retrovirais e tuberculose para trinta países (IPEA, 2016).

Com frequência, as atividades de cooperação técnica demandam a promoção de eventos relacionados a transmissão de conhecimento, como seminários, treinamentos e workshops. De 2011-2013, o Brasil investiu R\$ 16,2 milhões em eventos nacionais, e R\$ 20,5 milhões no exterior. Parte desses eventos são voltados à projetos de cooperação regional,

como seminários e treinamentos envolvendo diversos países na mesma região, de forma que o gráfico abaixo apresenta os dispêndios em atividades de cooperação regional nesse período.

Figura 15 - Gastos em atividades regionais de CTI (em R\$ mil)

Fonte: IPEA, 2016.

Observa-se, então, a predominância de gastos em atividades regionais entre o Brasil e países africanos, nos três anos analisados. Disso, conclui-se que a cooperação técnica não apenas auxilia no desenvolvimento de setores estratégicos, como também cria oportunidades para estreitar as relações políticas e diplomáticas entre o Governo Brasileiro e os Governos de países receptores na África. Por sua vez, dentro o escopo dos interesses na esfera Sul-Sul, a cooperação técnica corrobora no sentido da formação de parcerias e alinhamento de posições em Organismos Internacionais, em contraposição a outros blocos de interesse.

Em relação a Ásia, as iniciativas realizadas ocorrem apenas em 2012, ano em que também se destacam maiores gastos regionais na América do Sul e América Latina. Ademais, o Governo Brasileiro também promove iniciativas de cooperação técnica em países específicos, cujos fluxos se apresentam no gráfico a seguir. Em 2011, a maior parte dos gastos do Governo Brasileiro em cooperação técnica provinha de projetos na América Latina e Caribe, porém a partir de 2012, observa-se a crescente tendência de cooperação com países africanos (IPEA, 2016).

Figura 16 – Gastos com a Cooperação Técnica Internacional por região (em R\$)

Fonte: IPEA, 2016.

A respeito dos agentes da cooperação, Viana (2015, p.68) analisa o papel de atores não-estatais como parceiros da ABC, a fim de preencher uma lacuna da literatura sobre esses atores como grupos de interesses na CTPD. Observa-se que a maioria deles não são Organizações Não-Governamentais (ONG), mas sim, instituições privadas. Conforme Viana (2015, p. 67), 49 instituições privadas atuaram na CTPD brasileira de 2000-2014, das quais as cinco principais são o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a Pastoral da Criança, a Alfasol, o Serviço Social da Indústria (SESI) e a Missão Criança.

De 2000-2014, o SENAI, principal ator privado da CTPD, desenvolveu 53 projetos em parceria com a ABC, enquanto a Pastoral da Criança atuou em 28 projetos, entre 2002-2014. Por fim, a autora conclui que os interesses das organizações privadas impactam nas negociações e decisões sobre o engajamento em projetos internacionais, e, portanto, influenciam no desenvolvimento da cooperação brasileira (VIANA, 2015).

2.1 O fluxo comercial entre o Brasil e os países receptores

Sabe-se que o direcionamento de política externa no Governo Lula pautaram o discurso, a promoção de cooperação internacional e o comércio brasileiro na direção da diversificação de parcerias Sul-Sul, embasadas no conceito de “autonomia pela diversificação”. Assim, os efeitos se viram não apenas no campo da diplomacia e da política internacional, mas também na aproximação econômica e financeira.

Dessa forma, a nova agenda comercial é pautada pela redução da dependência brasileira em relação aos fluxos comerciais com o mercado norte-americano, e, em

contrapartida, pelo aumento dos fluxos comerciais com países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul. No plano regional, essa política corrobora para a aproximação e fortalecimento dos laços com países latino-americanos, em termos de comércio e investimentos (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007; HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010).

Além disso, os programas de financiamento concessional às exportações brasileiras também tem corroborado ao incremento das relações comerciais entre países da esfera Sul-Sul. As linhas de crédito são oferecidas pelo Governo, pelo Programa de Financiamento às Exportações (Proex), e pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujo enfoque é o financiamento das exportações a países africanos (VEIGA, 2013; CABRAL, 2011). Assim, segundo Guimarães, Ramos, Ribeiro, Marques e Sias (2014, p. 59), as operações de crédito às exportações do BNDES somaram US\$ 70 bilhões de 2003-2013.

O caso brasileiro nos serve como exemplo para identificar os efeitos da política externa no âmbito econômico, considerando que os fluxos comerciais podem ser indicativos dos interesses políticos do país no sistema internacional. Logo, a literatura utilizada em ajuda externa e compra de voto, embasada nessa relação entre política e comércio, frequentemente inclui as relações comerciais entre países doadores e receptores como uma variável de análise, podendo motivar a alocação de ajuda externa ou cooperação técnica aos principais parceiros comerciais. Assim, essa relação pode gerar um grau de dependência e fortalecimento de interesses em comum no âmbito político-internacional (ALESINA; DOLLAR, 2000; BERTHELEMY; TICHIT, 2004; HOFFLER; OUTRAM, 2011; DREHER; STURM, 2012).

Tendo isso em vista, as análises a seguir enfocam nos fluxos comerciais brasileiros, de exportação e importação, dentre o período de 1995 a 2014. Busca-se avaliar especialmente a relação comercial do Brasil e os principais receptores da CTPD brasileira, entre os governos de FHC, Lula e Dilma Rousseff, e portanto, compreender a correlação entre as variáveis voto, cooperação técnica e comércio internacional.

No gráfico abaixo, verifica-se que, ao longo dos governos FHC, a União Europeia, a América do Sul e a América do Norte representavam a maior parte da receita das exportações brasileiras. No Governo Lula, ocorre um crescimento gradativo das exportações, um resultado natural pelo crescimento da economia brasileira e abertura aos mercados internacionais. Assim, as exportações para a África alcançam os US\$ FOB 36,6 bilhões no segundo mandato de Lula, um crescimento expressivo comparado aos US\$ FOB 7 bilhões no Governo anterior. Ainda, o comércio com a África ganha maior relevância na balança brasileira de 2003-2007, apresentando um aumento de 192% em relação ao mandato anterior (MDIC, 2018).

Figura 17 – Exportações Brasileiras por região de 1995-2014 (em US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC, 2018/ Elaboração Própria.⁵

Em relação a América do Sul, observa-se que os fluxos se mantiveram praticamente estáveis ao longo dos mandatos de FHC, sendo que as exportações brasileiras na região se tornaram mais expressivas a partir de 2004. Ademais, o mandato de Dilma (2011-2014), antes do Impeachment em 2015, é marcado por uma retração dos fluxos de exportação para a maioria das regiões analisadas, exceto Ásia, devido a demanda chinesa, e Oriente Médio.

Ademais, o gráfico a seguir mostra os fluxos de importações brasileiras por região de origem. Em geral, observa-se um incremento nas importações principalmente a partir do segundo mandato de Lula, em relação a todos os mercados analisados, e em maior grau, da Ásia, União Europeia, América do Norte e América do Sul. De 2003 em diante, considera-se que o forte fluxo de importações da Ásia se deve, em maior grau, aos mercados chinês e japonês (MDIC, 2018).

Em relação à África, houve um crescimento de 190% das importações brasileiras de 2002-2006 e de 450% até 2008 (MDIC, 2018). De acordo com Rizzi, Maglia, Paes e Kanter (2011, p. 71), o incremento das importações brasileiras do continente africano no primeiro mandato de Lula se deve ao aumento do preço das commodities e da compra de petróleo, considerando a maior presença da Petrobrás em países como Líbia e Angola.

⁵ O banco de dados AliceWeb, que contém informações sobre exportações e importações brasileiras, foi recentemente atualizado, e por isso, houve uma divergência nos blocos econômicos usados na classificação antes de 1997. Por isso, nesse período, para a comparação com os dados da região América Central e Caribe considera-se o Sistema de Integração Centroamericano (SICA) e os países do Caribe, e em relação a América do Norte, considera-se os dados do bloco NAFTA.

Figura 18 – Importações brasileiras por região de 1995-2014 (em US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC, 2018/Elaboração Própria.

Na análise por país, os EUA se mantêm como principal parceiro comercial brasileiro, seguidos da China em segundo lugar (MDIC, 2018). Entretanto, esses dados contrapõem alguns estudos na literatura de PEB, no que se tange à redução da dependência comercial em relação aos EUA ao longo do Governo Lula. Além disso, os gráficos em diante mostram apenas os valores de importação e exportação no escopo das relações Sul-Sul, ou seja, considera as regiões África, América do Sul e América Central e Caribe.

Figura 19 – Exportações Brasileiras para o Cone Sul de 1995-2014 (US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC, 2018/Elaboração Própria.

Como observado anteriormente, o comércio regional com países latino-americanos é uma tendência da balança exportadora, principalmente a partir de 2003. As exportações para países da América do Sul cresceram 93% após o Governo FHC, e 82% do primeiro ao

segundo mandato de Lula. A mesma tendência se observa no valor exportado para a América Central e Caribe, cujo crescimento foi de 178% de 2003-2006. Logo, esses resultados confirmam o discurso e o interesse político do ex-presidente, relacionado ao fortalecimento da rede de comércio regional e de cooperação Sul-Sul.

Ainda que represente uma pequena parcela do somatório total, as exportações do Brasil à África cresceram 192% do segundo mandato de FHC ao primeiro de Lula, alcançando US\$ 12,2 bilhões em 2011. Assim, a participação da África, que representava 13% das exportações totais (em US\$ FOB) no segundo mandato de FHC, alcançou 18,5% nos anos do Governo Lula, e atinge 19% no Governo Dilma. Verifica-se, então, o estreitamento das relações comerciais com países africanos, e entre eles, importantes receptores da CTPD, como Guiné Bissau, Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Moçambique.

Já o gráfico abaixo destaca as variações nas importações brasileiras dentre os governos de FHC, Lula e Dilma Rousseff. Verifica-se o crescimento de 90% e 122% nas importações provindas de países da América Central e Caribe, do 1º ao 2º mandato de Lula, respectivamente, tendência que se mantém ao longo do Governo Dilma (MDIC, 2018).

Figura 20 – Importações Brasileiras do Cone Sul de 1995-2014 (US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC, 2018/Elaboração Própria.

No contexto histórico, a África representa uma pequena parcela da balança importadora brasileira, devido ao baixo valor médio dos produtos exportados pela região. Entretanto, a compra de produtos africanos cresceu principalmente no segundo mandato de Lula, totalizando US\$ 89 bilhões, e US\$ 125 bilhões no Governo Dilma. Assim, a África se tornou mais relevante nos fluxos de importações brasileiras no primeiro mandato de Lula, quando alcançou 35% de participação, versus 13% de 1995-1998. Ademais, essa tendência se

manteve ao longo do governo seguinte, a partir de 2011, o que demonstra a continuidade da aproximação brasileira com países africanos na esfera comercial.

A seguir, as análises enfocam nos fluxos comerciais para os vinte principais países receptores da CTPD. Estes foram delimitados segundo as informações sobre projetos projetos de cooperação e seus valores orçamentários enviados pela ABC (APOLINÁRIO, 2017). O gráfico abaixo evidencia o crescimento das exportações brasileiras para os 20 maiores receptores de CTPD⁶ e a aproximação comercial no âmbito da cooperação Sul-Sul.

Figura 21– Exportações Brasileiras para os 20 principais receptores de CTPD (em US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC, 2018/Elaboração Própria.

Especialmente a partir de 2004, ocorre uma intensificação do fluxo das exportações brasileiras para os 20 países receptores analisados, em que atingiu US\$ 1,23 bilhões. Já em 2008, no segundo mandato do Governo Lula, o Brasil exportou US\$ 3,31 bilhões para os 20 principais receptores, e em 2013, no Governo Dilma, esse fluxo alcançou o pico de US\$ 4,11 bilhões. Novamente, esse crescimento demonstra a nova dinâmica de aproximação Sul-Sul, pelo estreitamento dos laços comerciais e econômicos, enraizados na visão de uma ordem econômica pluralista no sistema internacional. Dessa forma, o próximo gráfico representa a participação percentual dos 20 receptores no total da balança exportadora brasileira.

⁶ De acordo com a APOLINÁRIO (2017), com base nos dados da ABC, os 20 maiores receptores de CTPD de 2000-2015 são Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Guiné-Bissau, Haiti, Cabo Verde, Angola, Senegal, Guatemala, Jamaica, El Salvador, Bolívia, Peru, República Dominicana, Equador, Cuba, Paraguai, Uruguai, Benin e Argélia.

Figura 22 - Participação Percentual dos 20 principais receptores na Balança Exportadora Brasileira

Fonte: MDIC, 2018/Elaboração Própria.

No fim do segundo mandato de FHC, o percentual foi de 5,69%, e atingiu o pico de 6,28% em 2008, considerando o crescimento das exportações brasileiras em termos gerais e para os 20 países receptores analisados. Além disso, como já visto, em 2013 as exportações para os receptores atingiram US\$ 4,11 bilhões, e representaram 5,75% da balança exportadora brasileira. Ademais, a figura abaixo apresenta o fluxo de exportações brasileiras para os principais receptores de CTPD na América Latina, onde Paraguai, Uruguai, República Dominicana, Bolívia e Equador são os principais parceiros comerciais.

Figura 23 - Exportações Brasileiras para os 20 maiores receptores de CTPD na América Latina e Caribe de 2000-2015 (em US\$ FOB)

Fonte: MDIC, 2018./Elaboração Própria.

O gráfico evidencia o aumento gradativo das exportações a partir de 2004, no primeiro mandato de Lula. Em 2008, observa-se um primeiro pico de exportação de produtos brasileiros, principalmente para Paraguai, Peru, Uruguai, Bolívia e Equador. Ademais, a República Dominicana, o Haiti e El Salvador não são fortes parceiros comerciais na balança exportadora brasileira (MDIC, 2018), apesar de serem importantes receptores de projetos e investimentos em CTPD. Isso se deve ao fato de que são países com economias pequenas, cujas importações ao Brasil representam pouco do total desse fluxo comercial.

Em 2009, o gráfico demonstra uma retração comercial, possivelmente como consequência da crise econômica que atingiu a região no período. Em 2012, já no Governo Dilma, houve uma redução no fluxo de exportações para os receptores na América Latina, o que se seguiu em 2014 e 2015. A seguir, o gráfico abaixo apresenta as exportações brasileiras para os principais países receptores de CTPD na África, que estão entre os 20 maiores receptores.

Figura 24 –Exportações Brasileiras para os 20 maiores receptores de CTPD na África (em US\$ FOB)

Fonte: MDIC, 2018.

Ao longo do período analisado, os principais destinos das exportações brasileiras na África são Angola, Argélia, Jamaica e Senegal. Em geral, as exportações brasileiras para o continente africano cresceram 510% de 2000-2015, e assim, o fluxo para os principais receptores de CTPD seguiu essa tendência, resultando em um aumento expressivo de 1084% na compra de produtos brasileiros (MDIC, 2018).

Nesse período, a política comercial empregada pelo Governo Lula utilizou o financiamento do BNDES às exportações brasileiras como um instrumento de política externa. Ainda que não seja possível aferir com exatidão, Veiga (2013, p. 6) aponta que os financiamentos favoreceram de certa forma o crescimento do comércio bilateral com a África, e principalmente com Angola, o principal destinatário das exportações financiadas e de linhas de crédito aprovadas com o BNDES.

Entretanto, o gráfico evidencia que o comércio com São Tomé e Príncipe, Moçambique e Cabo Verde, importantes receptores de CTPD, representa somente uma pequena parcela da balança exportadora à África. Ainda assim, uma análise detalhada dos valores esclarece que as exportações brasileiras a esses países somavam US\$ 2,03 milhões em 2000, e US\$ 21,5 milhões em 2010, o que significa uma expansão de 958% nesse fluxo (MDIC, 2018). Logo, esse resultado demonstra que a aproximação política e o aprofundamento das relações comerciais com os países africanos foi uma prioridade ao longo dos Governos Lula e Dilma. Independente do tamanho da economia, o Governo Brasileiro visava parceiros fortalecer a cooperação e as relações diplomáticas na esfera Sul-Sul.

Além disso, também nos importa citar o Timor-Leste, que não consta nos gráficos analisados acima. O país é um dos principais receptores de CTPD, porém sua relação comercial com o Brasil ainda é limitada, devido a sua pequena economia. Em 2003, houve o início do fluxo de exportações brasileiras ao Timor-Leste, que não se mantém constante nos anos seguintes. Em 2015, sabe-se que o Brasil exportou US\$ FOB 1,6 bilhões ao Timor-Leste (MDIC, 2018).

Adiante, o gráfico trata do fluxo de importações brasileiras dos principais países receptores de CTPD. Diferente das exportações, o efeito da aproximação política e diplomática em relação à África, sobre as importações, ocorreu de forma mais gradativa, no primeiro mandato de Lula, mas também iniciou seu crescimento a partir de 2004.

Figura 25 – Importações Brasileiras dos 20 principais receptores de CTPD (US\$ FOB milhões)

Fonte: MDIC/Elaboração Própria.

Em 2008, as importações dos 20 principais receptores de CTPD somaram o total de US\$ FOB 2,81 bilhões. No ano seguinte, houve uma acentuada queda de 50% devido a retração do comércio na crise econômica global, e posteriormente, as importações aumentaram gradativamente ao longo do Governo de Dilma Rousseff, alcançando US\$ FOB 4,12 bilhões em 2013. Além disso, verifica-se no gráfico abaixo a participação percentual do comércio com os 20 principais receptores de CTPD, em relação ao total das importações brasileiras. Em 2004, observa-se o valor máximo de 6,2% de participação dos receptores nas importações (MDIC, 2018).

Figura 26 - Participação Percentual dos 20 principais receptores na Balança Importadora Brasileira

Fonte: MDIC/Elaboração Própria.

Em geral, é evidente que a importação de produtos dos receptores de CTPD representa menos das importações brasileiras totais, tendo em vista a mesma análise para as exportações, em que o comércio com os receptores equivalia a 6,28% do total exportado em 2008. Ademais, a participação percentual dos receptores nas importações brasileiras cresceu de 5,6% a 5,8% até 2008, e caiu para 4,4% no fim do segundo mandato de Lula (MDIC, 2018).

Assim, as análises demonstram que o crescimento das importações brasileiras por vezes não foi acompanhado pelo incremento de importações de países receptores de CTPD, o que aponta o potencial de comércio não explorado com esses países. Da mesma forma, observa-se que o discurso de aproximação comercial entre o Brasil e os países receptores priorizou o fluxo de exportações brasileiras, em detrimento das importações.

Os gráficos abaixo enfocam nas importações brasileiras dos países receptores na América Latina e Caribe, e África. Assim, o Timor-Leste não foi incluído, devido a sua localização no continente asiático e seu potencial de exportações limitado, pelo tamanho de sua economia. De 2000-2015, o Timor-Leste exportou apenas US\$ FOB 54.687 ao Brasil. Dentre os receptores de CTPD na América Latina, as importações brasileiras provém principalmente da Bolívia, Uruguai, Peru e Paraguai, os quais também se destacaram na análise em termos de exportação. Esses países são importantes parceiros comerciais do Brasil na região, assim como receptores de projetos de cooperação técnica da ABC.

Figura 27 - Importações Brasileiras dos maiores receptores de CTPD na América Latina e Caribe (em US\$ FOB)

Fonte: MDIC/Elaboração Própria.

Quanto ao fluxo de importações brasileiras de países africanos, Argélia, Angola e Moçambique são os principais parceiros comerciais do Brasil ao longo do período analisado, como é possível observar no gráfico abaixo.

Figura 28 - Importações dos 20 principais receptores de CTPD da África (em US\$ FOB)

Fonte: MDIC/Elaboração Própria.

Segundo Rizzi, Maglia, Paes e Kanter (2011, p. 71), a aproximação brasileira em relação aos países da CPLP e a África do Sul são considerados fatores estratégicos da política externa nacional desde o Governo FHC. Ainda assim, é evidente que as importações brasileiras da África provêm principalmente da Argélia, que representava pelo menos 90% desse fluxo até 2006. No ano seguinte, a participação de outros países nas importações alcança os 18%, destacando-se o comércio com Angola, Moçambique e Senegal; já em 2009, as importações desses países chegam a 33%, com US\$ 256 milhões.

Ademais, Veiga (2013, p. 5) comenta que o petróleo representa grande parte da composição dessas importações, isto é, 85% desse comércio bilateral de 2008 a 2010. As importações da África se destacam por serem altamente concentradas, enquanto as análises demonstraram que outros países como São Tomé e Príncipe, Senegal, Cabo Verde, Jamaica, Moçambique e Benin não possuem um fluxo constante de exportações ao Brasil, e portanto, representam pouco desse fluxo total.

Portanto, os dados observados e o discurso político relacionado às trocas comerciais com parceiros da cooperação Sul-Sul e receptores de CTPD, abordado principalmente nos mandatos de Lula, evidenciam uma crítica nesse âmbito. Por um lado, o Governo brasileiro

expõe seu interesse de diversificar sua balança comercial, reduzindo a dependência em relação a parceiros tradicionais, e expandindo as trocas comerciais com países no Cone Sul. Em geral, os dados demonstram um aumento do comércio bilateral para a África e América Latina, principalmente nas exportações brasileiras. Porém, enquanto isso, países como EUA, Alemanha, Japão e China continuam sendo os principais parceiros comerciais do Brasil, representando um fluxo amplamente maior em relação a América do Sul e África.

Em geral, verifica-se a baixa participação percentual dos principais países receptores de cooperação técnica na balança comercial brasileira de importações e exportações. Assim, ainda que haja uma tendência de aprofundamento das relações comerciais com Paraguai, Uruguai, Jamaica, Peru, Argélia, Angola e Moçambique, a partir do Governo Lula, os dados obtidos ainda não destacam a relevância desses fluxos bilaterais em relação aos parceiros comerciais tradicionais.

2.2 O fluxo de IED brasileiros para países receptores

Como já abordado anteriormente, a literatura sobre comportamento de voto em OIs e sobre ajuda externa frequentemente utiliza os fluxos de investimentos e comércio entre doadores e receptores de assistência como variáveis de análise, podendo influenciar o alinhamento entre países e indicar seus interesses políticos em foros internacionais (BERTHELEMY; TICHIT, 2004; DREHER; STURM, 2012; ALESINA; DOLLAR, 2000). Em concordância, Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 252) apontam que os acordos de comércio assinados pelo Brasil, o ambiente institucional dos países receptores de IED, a proximidade diplomática e as alianças culturais entre as regiões podem motivar as atividades empresariais, estabelecendo assim o uso dos IED como instrumentos de política externa brasileira e de aproximação bilateral no sistema internacional.

Ademais, tem-se que a estratégia de alinhamento de voto com países receptores da CTPD segue o direcionamento de política externa brasileira, a qual, por sua vez, também reflete seus objetivos nos acordos comerciais, de investimentos e nos fluxos de capital de empresas brasileiras ao exterior. Dessa maneira, a análise sobre os investimentos externos brasileiros, principalmente na América do Sul e na África, pode ajudar a entender a relação entre a cooperação técnica brasileira e o alinhamento de voto com seus países receptores.

Durante o Governo de FHC, os investimentos externos de empresas brasileiras eram direcionados principalmente para países na América Latina. Já em meados de 2003, é possível identificar, com o redirecionamento da política externa brasileira, o incremento dos fluxos de

IED e a promoção de investimentos brasileiros na África (RODRIGUES; GONÇALVES, 2016). Ademais, Iglesias e Costa (2011, p. 8) revelam que, até 2003, o coeficiente brasileiro de investimentos externos sobre o PIB estava abaixo da média da região e dos países em desenvolvimento de forma geral. Em 2004, durante o primeiro mandato de Lula, houve um crescimento expressivo desse coeficiente, que alcançou 1,48% nesse ano, e 2,59% em 2006.

Assim, a análise desses investimentos demanda a identificação dos capitais brasileiros no exterior, sendo que estes podem ser alocados como empréstimos intercompanhias ou como investimentos diretos, também denominados participação no capital (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018), como mostra o gráfico a seguir.

Figura 29 – Investimentos Externos Diretos brasileiros no exterior (US\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

Em geral, observa-se que a gradativa expansão dos fluxos de IED brasileiros se devem ao incremento dos investimentos diretos. Após o primeiro ano do Governo Lula, os IED brasileiros no exterior cresceram 26% e alcançaram US\$ 69 bilhões, resultado que foi impulsionado, principalmente, pelo aumento de 21% nos investimentos diretos. Ao longo do período analisado, o maior incremento foi de 72%, entre 2006-2007, quando os investimentos brasileiros totalizaram US\$ 197,2 bilhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

O Banco Central divulga os valores de IED por participação no capital e por país de investimento, devido ao censo anual de IED. Dentre os 20 principais receptores da CTPD brasileira, quatorze recebem esse tipo de investimento, sendo eles Angola, Moçambique, Cabo Verde, Uruguai, Paraguai, Cuba, Guatemala, Peru, República Dominicana, Bolívia, Equador, Jamaica, Haiti e El Salvador (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Como mostra o gráfico a seguir, observa-se que em 2001 os capitais brasileiros nessa modalidade de investimento somavam US\$ 42 bilhões, e aproximadamente US\$ 3,6 bilhões em países receptores de CTPD. De 2005 a 2010, houve um crescimento gradativo desses investimentos, como resultado da tendência de internacionalização de empresas brasileiras na África e na América do Sul. Assim, em 2012, soma-se US\$ 7,74 bilhões em investimentos externos brasileiros nos países receptores, alcançando o pico de US\$ 9,46 bilhões em 2014.

Figura 30 - IED Brasileiro para receptores de CTPD por Participação de capital (em US\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

Ao elencarmos os valores de investimentos por país, identificamos IED brasileiro por participação de capital em quatro países africanos, sendo eles Angola, Cabo Verde e Moçambique, conforme mostra o gráfico abaixo.

Figura 31 - IED brasileiro para receptores de CTPD na África pela Participação de capital (em US\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

Assim, verifica-se a alta concentração de investimentos brasileiros nesses três países, sendo que os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) são importantes receptores de CTPD brasileira, assim como dos investimentos brasileiros especialmente ao longo do Governo Lula. De 2001-2015, Angola é o principal destino de IED brasileiro por participação de capital, que alcança o valor de US\$ 4,6 bilhões. O país possui oportunidades de investimento em setores estratégicos, como infraestrutura, petróleo, mineração e agricultura (IGLESIAS; COSTA, 2011). A partir de 2010, se inicia um movimento de investimentos em Moçambique, que somam US\$ 232 milhões de IED brasileiro até 2015.

Na América Latina e Caribe, onze dos vinze principais receptores de CTPD receberam IED brasileiros como participação de capital, entre 2001-2015. São eles Bolívia, Equador, Uruguai, Paraguai, Guatemala, Jamaica, Cuba, Peru, República Dominicana, Haiti e El Salvador. Iglesias e Costa (2011, p. 13) verificam uma concentração dos investimentos brasileiros na Argentina, Colômbia e Chile, enquanto outros países como Bolívia, Equador e Paraguai tiveram menor relevância. Em contrapartida, segundo os dados do Banco Central sobre capitais no exterior, o Uruguai foi um importante destino de IED brasileiro, no comparativo com outros receptores de CTPD na região. De 2001-2015, os IED brasileiros por participação de capital somaram US\$ 37,5 bilhões no Uruguai, como mostra o gráfico abaixo.

Figura 32 - IED brasileiro para receptores de CTPD na América Latina e Caribe por Participação de capital (em US\$ milhões)

Fonte: Banco Central do Brasil, 2018.

Além disso, é possível identificar uma tendência de investimentos no Peru, especialmente a partir de 2009. Segundo Iglesias e Costa (2011, p. 14), os investimentos e projetos brasileiros no país focam principalmente na indústria de metalurgia básica e minerais, de forma que US\$ 16,4 bilhões foram investidos no Peru como participação de capital. Já no Paraguai observa-se um fluxo pequeno de investimentos brasileiros nesse formato, porém de forma consistente desde 2008. No período observado, os IED por participação de capital totalizaram US\$ 4,3 bilhões no país (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Entretanto, Iglesias e Costa (2011, p. 4) comentam que ainda há uma grande dificuldade em identificar e analisar de forma assertiva os investimentos brasileiros no exterior. Isso ocorre devido a diversos fatores, como o envio de ativos a paraísos fiscais, a declaração de setor de investimento como setor financeiro, em detrimento do industrial, e a condução de operações de investimento já utilizando recursos que estão no exterior. Assim, os valores IED nos censos de capitais realizados anualmente não refletem com absoluta exatidão a realidade dos investimentos brasileiros.

Ademais, é importante destacar a relação entre o aumento dos investimentos brasileiros no exterior e o programa de concessão de crédito do BNDES para internacionalização de empresas nacionais. Segundo Guimarães, Ramos, Ribeiro, Marques e Sias (2014), os IED brasileiros ganhavam impulso no fim da década de 90, abrindo então espaço à demanda da criação dessa linha de crédito. Em 2002, o BNDES apresentou as

primeiras diretrizes para o financiamento de empresas brasileiras no exterior, que poderia ser usado para diversas atividades como ampliações, modernizações, aquisições e desenvolvimento de centros de pesquisa. Ademais, os principais setores de investimento desse capital são agroindustrial, farmacêutico, tecnologia da informação e petroquímico. Portanto, o financiamento do BNDES corroborou à internacionalização de empresas brasileiras, e ao aumento dos capitais brasileiros no exterior (VEIGA, 2013), de US\$ 54,8 bilhões a US\$ 295,3 bilhões de 2003 a 2013 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Assim, o BNDES apoia os investimentos brasileiros e as crescentes interações comerciais e econômicas no escopo Sul-Sul, ao mesmo tempo em que promove também sua própria internacionalização. Foram desenvolvidas três modalidades de financiamento, a linha específica para IED, a linha de exportação Exim Pós-Embarque, e o BNDESPAR, a qual funciona através da compra de participações acionárias de empresas para contribuir à capitalização das mesmas (VILAS-BÔAS, 2014b). O gráfico abaixo apresenta os valores de financiamento pós-embarque, ao longo de 1998 a 2015.

Figura 33 – Financiamento Exim Pós-Embarque do BNDES (1998-2015)

Fonte: BNDES, 2018.

Conforme o gráfico, em 2005, durante o primeiro mandato de Lula, o BNDES despendeu aproximadamente US\$ 2,7 bilhões para exportações brasileiras. Ademais, de acordo com Vilas-Bôas (2014b), essa modalidade de financiamento beneficiou, em maior grau, a internacionalização de empresas de engenharia. Isso se deve ao formato do financiamento Exim pós-embarque, o qual pode ser pago tanto pela empresa exportadora quanto pelo cliente do país receptor desses produtos, sendo que alguns Governos de países africanos tornaram-se clientes do BNDES ao contratar os serviços de infraestrutura e engenharia das empresas brasileiras, como Odebrecht e Camargo Corrêa.

Dentre as regiões do escopo Sul-Sul, é possível identificar o predomínio do financiamento Exim Pós-embarque para a América do Sul, onde a Argentina se destaca como principal destino das empresas brasileiras. Enquanto os países latino-americanos já eram importantes parceiros comerciais brasileiros desde a década de 1980 (Vilas-Bôas, 2014a), os financiamentos do BNDES para as empresas brasileiras na África ganharam força a partir de 2007, e rapidamente alcançaram US\$ 766 milhões em 2009, como se observa a seguir.

Figura 34 – Financiamento Exim Pós-embarque no Cone Sul de 1998-2015 (em US\$)

Fonte: BNDES, 2018.

Ademais, o próximo gráfico demonstra o financiamento Exim pós-embarque, do BNDES, aos principais receptores de CTPD brasileira no continente africano, ou seja, Angola e Moçambique. Numa escala comparativa, os financiamentos para as atividades de empresas brasileiras em Angola facilmente ultrapassaram os outros países. Enquanto os financiamentos Exim para Angola somaram apenas US\$ 1,8 milhões em financiamento até 2005, em 2007 esse valor já ultrapassava US\$ 148 milhões. Assim, Angola é o principal país receptor de investimentos de empresas brasileiras, totalizando US\$ 766 milhões em 2009.

Figura 35 - Financiamento do BNDES Pós-embarque aos receptores de CTPD na África

Fonte: BNDES, 2018.

Dessa forma, ao longo do período analisado, o financiamento às exportações no formato Exim pós-embarque somou US\$ 188 milhões para Moçambique, e US\$ 3,4 bilhões para Angola. Além desses, os financiamentos também beneficiaram empresas exportadoras para Nigéria, Gana, Guiné Equatorial e Zimbábue (BNDES, 2018).

De acordo com Iglesias e Costa (2011, p. 13), na América Latina, Argentina, Chile e Colômbia foram os principais destinos dos IED brasileiros entre 2007-2011, direcionados às indústrias de calçados, couro, alimentos e bebidas, assim como aos setores de infraestrutura e extrativismo mineral. Os autores identificam também um movimento de diversificação de investimentos brasileiros na região, entre 2007-2010, para países com estabilidade econômica e política, favorecendo assim a atividade empresarial e a promoção de investimentos externos. Assim, as empresas Camargo Correa, Odebrecht, Votorantim, Vale S.A., Marfrig e Gerdau foram as responsáveis pelos maiores projetos realizados nesse período.

Quanto ao total de financiamento Exim às exportações, a Argentina e a Venezuela lideram na América Latina de 1998 a 2015. Dentre os países receptores de CTPD brasileira, os financiamentos do BNDES foram concedidos principalmente à empresas exportadoras para República Dominicana, Equador, Cuba e Peru. Abaixo, o gráfico apresenta o fluxo de financiamento pós-embarque às empresas brasileiras na América do Sul e América Central e Caribe, evidenciando que grande parte do capital foi investido em países da América Central.

Figura 36 - Financiamento Pós-embarque aos receptores de CTPD na América do Sul e Central (em US\$ mil)

Fonte: BNDES, 2018.

Em geral, a maior parte dos financiamentos é direcionada para atividades em países da América Central, principalmente após 2007. Ainda, identifica-se uma forte redução nos financiamentos nesse ano, e um consequente crescimento nos anos seguintes. Em 2013, os financiamentos do BNDES alcançam o valor recorde de US\$ 636 milhões. Já no segundo mandato do Governo Dilma, os financiamentos pós-embarque sofrem reduções consecutivas, e somam apenas US\$ 160 milhões em 2015.

Além disso, há também outro caminho de análise dos IED brasileiros, com base em um estudo da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Investimento (UNCTAD) a respeito dos fluxos de IED bilaterais no mundo de 2001-2012. Os relatórios da UNCTAD permitem identificar os valores de IED em estoque e os valores das entradas de investimentos nos países. Buscou-se, então, analisar a presença de investimentos brasileiros nos vinte principais receptores de CTPD, dos quais apenas Cuba não possui qualquer relatório sobre investimentos (UNCTAD, 2018). A seguir, o gráfico mostra a entrada e o estoque de IED brasileiro para empresas brasileiras nos vinte principais países receptores de CTPD.

Figura 37 - Fluxos de Entrada e Estoque de IED brasileiros (em US\$ milhões)

Fonte: UNCTAD, 2018.

De 2001-2007, ambos os fluxos apresentam valores próximos e tendências de crescimento moderado. A partir de 2008, o estoque de investimentos brasileiros cresce expressivamente e ultrapassa facilmente os valores de entradas. Assim, essa discrepância pode ocorrer pela natureza do estoque de IED, que considera o acúmulo de investimentos no país com as novas entradas que se acumulam anualmente. Dentre os vinte países observados, dez possuíam estoques de investimentos brasileiros de 2001-2012. São eles Uruguai, Guatemala, Peru, Equador, Bolívia, Angola, El Salvador, Moçambique, República Dominicana e Paraguai, conforme mostra o gráfico.

Figura 38 - Estoque de IED brasileiro nos 20 principais receptores de CTPD

Fonte: UNCTAD, 2018.

Dessa forma, observa-se um crescimento gradativo do estoque de IED brasileiro nesse países após a crise e desaceleração econômica nos anos 2008-2009. No continente Africano, Angola é o principal país receptor desses investimentos, somando US\$ 2 bilhões em estoque de IED brasileiro de 2001-2012. Já na América Latina, Iglesias e Costa (2011, p. 13) apontam o crescente fluxo de investimentos brasileiros para o Peru a partir de 2010. Assim, o país lidera em estoque de IED brasileiro, no compilado de 2001-2012, com US\$ 5,5 bilhões. Além disso, Uruguai e Paraguai também possuem um grande volume de investimentos brasileiros, totalizando em US\$ 4,2 bilhões e US\$ 3,4 bilhões, respectivamente (UNCTAD, 2018).

O estudo da UNCTAD (2018) apresenta também os fluxos de entrada de investimentos brasileiros. Dentre os 20 principais receptores de CTPD, foram reportados valores de entrada de investimentos no Uruguai, El Salvador, Moçambique, República Dominicana, Paraguai, Bolívia e Peru.

Figura 39 – Entradas de IED brasileiros nos 20 principais países receptores de CTPD

Fonte: UNCTAD, 2018.

Nesse formato de análise, Moçambique é o principal receptor de investimentos brasileiros na África, especialmente no período de 2009-2012. De 2001 a 2012, US\$ 3,5 bilhões de IED brasileiro entraram em Moçambique, porém Angola não foi identificada como um destino de investimentos no relatório da UNCTAD, que é um resultado incomum considerando a literatura sobre o tema, em que o país é considerado o principal receptor de investimentos brasileiros na África (RODRIGUES; GONÇALVEZ, 2016; VILAS-BÔAS, 2014a). Assim, é possível que a variável “entrada de investimentos” considere apenas novos fluxos financeiros, e não transferências ou investimentos entre filiais de empresas.

Na América do Sul, no período analisado, os maiores volumes de entradas de IED brasileiros ocorreram na Bolívia e República Dominicana, que receberam US\$ 1,12 bilhões e US\$ 1,3 bilhões em investimentos, respectivamente. Porém, a base de dados da UNCTAD (2018) demonstra uma instabilidade nesse fluxo de entrada, possivelmente devido a concentração dos investimentos nas mãos de poucas empresas.

Assim, as análises apresentadas sobre os principais receptores de CTPD demonstram que Haiti, Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau não se destacam como destino de IED brasileiros, ao passo que recebem expressivo volume de assistência e projetos de cooperação técnica brasileira. Isso se deve, possivelmente, devido a fragilidade econômica e instabilidade política encontradas nesses países. Na América Latina, observa-se uma tendência de investimentos no Paraguai e Peru, que estão na 7º e 8º posição como receptores de CTPD brasileira. Por fim, no continente africano, África do Sul e Angola apresentaram expressivos fluxos de investimentos brasileiros, sendo que se posicionam como 10º e 11º país receptor de CTPD brasileiro, nessa ordem. Ademais, é essencial destacar que, tanto na análise de IED como participação de capital, quanto na de financiamento pós-embarque do BNDES, Angola se destacou como principal receptor de investimentos brasileiros considerando o período de 2001-2015.

Em geral, este capítulo tratou de diversos aspectos na relação entre o Brasil e seus receptores de cooperação técnica, também importantes parceiros no âmbito do comércio e de investimentos externos. Verificou-se que a maior parte das exportações e importações brasileiras são direcionadas para Ásia, União Européia e América do Sul. Além disso, a partir do Governo Lula, houve também um relevante crescimento dos fluxos comerciais para África e América Latina, aos vinte países receptores de cooperação técnica analisados. Quanto aos investimentos, observa-se o incremento do fluxo de IED por participação de capital para esses países, em que Angola se destaca nesse grupo como o principal receptor de investimentos brasileiros na África.

3. A COOPERAÇÃO BRASILEIRA E O ALINHAMENTO NA AGNU

A partir das análises realizadas no capítulo anterior, constata-se a tendência de diversificação do comércio e dos investimentos brasileiros em direção a países receptores de cooperação técnica. Também observa-se o enfoque da cooperação técnica brasileira na transferência de expertise, principalmente para países da África e da América Latina. Nesse contexto, o projeto de PEB visa a crescente inserção internacional do Brasil e sua participação como membro permanente do Conselho de Segurança. Assim, no presente capítulo será abordada a temática do alinhamento de voto em relação dos países receptores ao Brasil, na AGNU. Dessa forma, as análises ajudarão a compreender a relação entre a CTPD e o alinhamento de voto com países receptores na Cooperação Sul-Sul, para enfim responder a questão-problema a respeito da prática de barganha de voto brasileira.

3.1 Evidências sobre a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento

Como já abordado anteriormente, a literatura define o conceito de “compra de voto” como o início ou o aumento dos fluxos de ajuda externa como recompensa pelo alinhamento do país com o Estado doador, em uma questão de negociação ou coalizão política, normalmente no contexto de votações multilaterais em uma OI. Na literatura, o enfoque das análises recai sobre os maiores doadores de AOD, como Alemanha, Japão, Estados Unidos, Inglaterra e França. Estes, por sua vez, se classificam como principais doadores para os países que direcionam a assistência, e assim, é maior a ameaça pela falta de alinhamento de voto, de maneira que a identificação da relação de barganha de voto se torna mais clara.

Nesses estudos, observa-se que as regressões não incluem como parâmetro a porcentagem da participação da ajuda externa dada por desses países desenvolvidos, em relação ao total recebido pelos receptores⁷. Em determinados trabalhos, como de Alesina e Dollar (2000), Kuziemko e Werker (2006), Dreher, Sturm e Vreeland (2009) e Vreeland (2011), usa-se apenas a ajuda externa bilateral e per capita, em termos de AOD, para todos os países receptores dos doadores estudados. A fim de responder as hipóteses por eles propostas, era necessário considerar todos os países receptores, sem qualquer exclusão pelo parâmetro de participação relativa da ajuda de um doador, em relação ao total.

⁷ Esse comentário diz respeito aos trabalhos apresentados na revisão da literatura, que são de Alesina e Dollar (2000), Kuziemko e Werker (2006), Dreher, Sturm e Vreeland (2009), Hoeffler e Outram (2011), Vreeland (2011), Dreher, Nunnenkamp e Schmaljohann (2013) e Dippel (2015).

Em contrapartida, as regressões de Dreher, Nunnenkamp e Schmaljohann (2013), que tratam da alocação da ajuda externa alemã, e Dippel (2015), sobre a barganha de voto na IWC, incluem apenas os dados sobre AOD bilateral e per capita, enquanto poderiam se beneficiar da inclusão do parâmetro. Ao apontar a relevância da ajuda externa de um país para o receptor, em relação ao total recebido, seria possível fortalecer a evidência de barganha de voto nos resultados da regressão, já que o país doador teria mais incentivo para barganhar o voto do receptor que depende mais de sua ajuda externa.

Com frequência, o Brasil não está entre os principais doadores para os países que fornece cooperação técnica em larga escala. Logo, o alinhamento político com o Brasil, somado a transferências de ajuda externa ou cooperação técnica, não necessariamente configura esse fenômeno. É possível que o alinhamento seja apenas indicativo de relações comerciais ou afinidades ideológicas pré-estabelecidas, entre países latino-americanos ou da CPLP, por exemplo, ou que a alocação da CTPD brasileira demonstre o impacto de fatores geopolíticos sem interesses em barganha de voto.

Assim, essa questão desqualifica a qualidade de uma análise por regressão, pois tende a reduzir o nível de significância da variável, mesmo numa correlação positiva entre cooperação técnica e convergência de votos. Além disso, a convergência de votos entre membros da AGNU tende a ser, em geral, alta, pois as decisões devem ser tomadas por maioria. Logo, esse estudo encontra a problemática de como determinar assertivamente a barganha de voto entre o Brasil e um país receptor de CTPD.

Assim, ao longo dessa dissertação, a determinação da barganha de voto demanda a metodologia quantitativa descritiva de diversas variáveis na relação entre o Brasil e os países receptores. Esta envolve os fluxos de cooperação técnica, e seus setores, cooperação humanitária, fluxos comerciais e de investimento, assim como a presença de empresas brasileiras como parceiras em projetos de cooperação técnica. Também será analisada a correlação entre o fluxo de ajuda externa em CTPD e a posição de voto em relação ao Brasil, além do parâmetro da relevância da CTPD brasileira nos países receptores, em relação a outros países doadores. Essas análises possibilitarão a escolha de um país para o desenvolvimento de um estudo de caso, o qual irá se aprofundar ainda mais no mecanismo de alinhamento de voto em relação a cooperação técnica, comércio, investimentos e interesses geopolíticos em comum.

A seguir, as análises enfocam nos 20 principais países receptores da CTPD brasileira de 2010-2013, todos das regiões América Latina e Caribe ou África. Dentre eles, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau se destacam como os quatro

países que mais receberam cooperação técnica do Brasil, no acumulado desse período, conforme a tabela.

Tabela 1 – Os 20 principais receptores de CTPD Brasileira de 2010-2013

Países receptores	Região	Valor total
Moçambique	África	R\$24.838.732
São Tomé e Príncipe	África	R\$12.835.198
Haiti	América Latina e Caribe	R\$12.674.181
Peru	América Latina e Caribe	R\$9.113.206
Timor Leste	África	R\$7.919.409
Guiné-Bissau	África	R\$7.304.674
Guatemala	América Latina e Caribe	R\$5.644.650
Jamaica	África	R\$5.468.017
Cabo verde	África	R\$5.324.383
El Salvador	América Latina e Caribe	R\$4.726.201
Paraguai	América Latina e Caribe	R\$4.346.620
Cuba	América Latina e Caribe	R\$4.215.073
Angola	África	R\$3.966.914
Senegal	África	R\$3.480.704
Uruguai	América Latina e Caribe	R\$3.378.543
Bolívia	América Latina e Caribe	R\$3.249.346
Venezuela	América Latina e Caribe	R\$3.098.184
Argentina	América Latina e Caribe	R\$2.875.467
Equador	América Latina e Caribe	R\$2.642.322
Benin	África	R\$2.427.473

Fonte: IPEA, 2016.

Enquanto a tabela anterior traz os valores apresentados pela ABC em seus relatórios oficiais de Cooperação Brasileira desde 2010, a tabela 2 foi construída com base nos valores de orçamentos e total de gastos do Governo brasileiro em projetos de CTPD de 2000 a 2015 nos países receptores, e foram enviados por endereço eletrônico pela ABC em 2016. Em relação ao início dos projetos, é importante considerar que a maioria dos países da tabela não receberam projetos de cooperação desde 2000, sendo que grande parte dos projetos teve início pelo menos a partir dos anos de 2005-2006.

Ainda, observa-se que, na tabela 1, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Haiti, Peru e Timor-Leste se destacam, nessa ordem, como os maiores parceiros do Brasil em CTPD de 2010- 2013. Já no período da tabela seguinte, de 2000-2015, o Haiti é o maior receptor de CTPD, seguido de Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. No que se tange a seleção dos países, as duas tabelas consideram praticamente os mesmos, mas em ordem diferente devido às diferenças de valores de cooperação. A tabela 1 inclui a Venezuela

entre os 20 maiores receptores, enquanto a tabela 2 exclui a Venezuela e inclui a República Dominicana como o vigésimo receptor. Por fim, os valores alocados se diferem amplamente nas tabelas, e por isso, para as análises quantitativas serão considerados os dados da tabela 2.

Tabela 2 – Os 20 principais receptores de CTPD Brasileira (2000-2015)

País Receptor	Valor total em R\$ (2000-2015)	Média Populacional (2000-2015)	CTPD per capita (em R\$)
Haiti	R\$43.768.867,31	10.273.938	R\$4,26
Moçambique	R\$20.933.343,51	24.223.307	R\$0,86
Timor-Leste	R\$10.382.586,09	1.132.784	R\$9,17
São Tomé e Príncipe	R\$10.263.690,65	176.771	R\$58,06
Guiné-Bissau	R\$8.432.729,38	1.578.767	R\$5,34
Cabo Verde	R\$4.691.356,15	519.539	R\$9,03
Paraguai	R\$4.292.864,67	6.392.623	R\$0,67
Peru	R\$3.547.227,12	30.446.237	R\$0,12
Guatemala	R\$3.465.932,81	14.814.695	R\$0,23
Angola	R\$3.311.308,70	23.109.965	R\$0,14
Jamaica	R\$2.681.204,63	2.961.250	R\$0,91
El Salvador	R\$2.359.796,47	6.501.705	R\$0,36
Uruguai	R\$2.218.989,47	3.583.450	R\$0,62
Cuba	R\$1.995.858,43	12.064.190	R\$0,17
Equador	R\$1.919.460,60	15.309.360	R\$0,13
Benin	R\$1.724.024,30	9.204.034	R\$0,19
Bolívia	R\$1.622.143,15	10.159.927	R\$0,16
Senegal	R\$1.588.277,39	13.002.859	R\$0,12
República Dominicana	R\$1.407.878,72	10.198.393	R\$0,14
Argélia	R\$1.313.975,00	37.301.654	R\$0,04

Fonte: WORLD BANK, 2018b; APOLINÁRIO, 2017.

Ademais, a fim de observar o impacto da cooperação sobre a população dos países receptores, a tabela 2 traz também as médias populacionais de 2000 a 2015 e o respectivo valor de CTPD per capita. Em primeiro lugar, São Tomé e Príncipe se destaca com R\$ 58 por habitante, considerando os altos gastos em projetos de cooperação brasileira versus a pequena população do país. Assim, São Tomé e Príncipe possui o valor mais alto em CTPD per capita, de forma que os projetos de cooperação provavelmente têm maior potencial de impacto e resultados a curto e longo prazo. Em contrapartida, é possível que haja uma alta dependência estrutural e econômica do governo do país em ajuda externa e cooperação técnica, a fim de fornecer recursos e direitos básicos à população.

Na sequência, outros importantes receptores no somatório geral apresentam menor grau de impacto da cooperação per capita, devido às altas médias populacionais. O Timor-Leste recebe R\$ 9,16, e Cabo Verde, R\$ 9,02 per capita em CTPD. Já Guiné-Bissau recebe R\$ 5,34 por habitante, enquanto os dois principais receptores da CTPD no somatório total,

Haiti e Moçambique, recebem apenas R\$ 4,26 e R\$ 0,86, respectivamente. Por fim, a Jamaica é o sexto maior receptor considerando a CTPD per capita, com R\$ 0,90 por habitante, porém no somatório geral o país é 12º receptor da cooperação brasileira, como se observa abaixo.

Tabela 3 – Comparativo da CTPD Brasileira e a AOD (2000-2015)

País Receptor	Média Populacional	CTPD (US\$ milhões)	CTPD per capita (US\$)	Total AOD (US\$ milhões)	AOD per capita (US\$)	Total Brasil + OCDE (US\$ milhões)	CTPD Brasil / Total (%)
Haiti	10.273.938	\$19,08	\$1,86	\$9.276,05	\$902,87	\$9.295,1	0,205%
Moçambique	24.223.307	\$9,12	\$0,38	\$19.183,84	\$791,96	\$19.193,0	0,048%
Timor-Leste	1.132.784	\$4,53	\$3,99	\$3.296,62	\$2.910,19	\$3.301,1	0,137%
São Tomé e Príncipe	176.771	\$4,47	\$25,31	\$390,92	\$2.211,44	\$395,4	1,131%
Guiné-Bissau	1.578.767	\$3,68	\$2,33	\$698,66	\$442,54	\$702,3	0,523%
Cabo Verde	519.539	\$2,04	\$3,94	\$2.091,36	\$4.025,42	\$2.093,4	0,098%
Paraguai	6.392.623	\$1,87	\$0,29	\$937,96	\$146,73	\$939,8	0,199%
Peru	30.446.237	\$1,55	\$0,05	\$5.707,11	\$187,45	\$5.708,7	0,027%
Guatemala	14.814.695	\$1,51	\$0,10	\$4.599,37	\$310,46	\$4.600,9	0,033%
Angola	23.109.965	\$1,44	\$0,06	\$4.142,26	\$179,24	\$4.143,7	0,035%
Jamaica	2.961.250	\$1,17	\$0,39	\$46,84	\$15,82	\$48,0	2,434%
El Salvador	6.501.705	\$1,03	\$0,16	\$3.054,86	\$469,86	\$3.055,9	0,034%
Uruguai	3.583.450	\$0,97	\$0,27	\$249,18	\$69,54	\$250,1	0,387%
Cuba	12.064.190	\$0,87	\$0,07	\$1.124,61	\$93,22	\$1.125,5	0,077%
Equador	15.309.360	\$0,84	\$0,05	\$2.706,82	\$176,81	\$2.707,7	0,031%
Benin	9.204.034	\$0,75	\$0,08	\$3.968,38	\$431,16	\$3.969,1	0,019%
Bolívia	10.159.927	\$0,71	\$0,07	\$7.239,40	\$712,54	\$7.240,1	0,010%
Senegal	13.002.859	\$0,69	\$0,05	\$8.023,38	\$617,05	\$8.024,1	0,009%
República Dominicana	10.198.393	\$0,61	\$0,06	\$1.550,83	\$152,07	\$1.551,4	0,040%
Argélia	37.301.654	\$0,57	R\$0,02	\$2.469,49	\$66,20	\$2.470,1	0,023%

Fonte: APOLINÁRIO, 2017; World Bank, 2018b; OCDE, 2018a; OCDE, 2018d.

Ademais, a tabela 3 apresenta um comparativo da CTPD brasileira e do fluxo de AOD nos últimos 15 anos, considerando o período de 2000 a 2015. A média populacional é uma média da população dos países nesse período, e da mesma forma, os outros valores da tabela consideram os fluxos de CTPD ou AOD ao longo desses quinze anos. Todos os valores na tabela são convertidos em dólares, para que seja possível estabelecer comparações entre a CTPD brasileira e os fluxos de AOD dos países do CAD. Assim, a conversão feita considera a média do dólar em relação ao real de 2000 a 2015 (OCDE, 2018b), que foi de R\$ 2,29.

Entretanto, para fins de análise é essencial considerar que os fluxos de AOD são despendidos pelos 30 países-membros do CAD, havendo grande discrepância de valor alocado por cada país. Dessa forma, observa-se que os seis principais receptores da CTPD receberam entre US\$19 e US\$2 milhões entre 2000-2015, enquanto os seis principais receptores de AOD receberam entre US\$19 e US\$ 5,7 bilhões no mesmo período. Logo, esses

valores representam US\$ 639 milhões e US\$ 190 milhões, respectivamente, alocados em ajuda externa por cada país do CAD.

As análises também mostram que Haiti e Moçambique se destacam como grandes receptores tanto da assistência brasileira como pela AOD, da OECD. Entretanto, importantes receptores de CTPD como São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Guiné-Bissau e Cabo Verde, membros da CPLP, não têm a mesma relevância nos fluxos de assistência do CAD. Isso se deve, possivelmente, aos fortes laços culturais e históricos, assim como a relação diplomática de cooperação entre países de língua portuguesa e o Brasil. Logo, observa-se que África do Sul, Senegal e Bolívia são outros importantes receptores da AOD no período analisado.

Em relação aos valores per capita, verifica-se uma grande diferença entre a CTPD e a AOD. O maior valor de CTPD per capita se destina a São Tomé e Príncipe, com US\$25 per capita em cooperação técnica, enquanto Cabo Verde se destaca com US\$4.000 per capita em AOD, o que se deve principalmente ao pequeno tamanho da população versus o alto grau de assistência recebido de países desenvolvidos. De forma geral, a tabela aponta que São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Cabo Verde e Haiti recebem os maiores valores per capita, tanto em CTPD quanto AOD.

Além disso, o somatório dos valores recebidos por país em CTPD e AOD, e o seguinte cálculo percentual da CTPD Brasil sobre o somatório total, permite concluir de forma mais assertiva em que países a cooperação brasileira representou maior relevância percentual. As percentagens demonstram também a grande discrepância entre a assistência de CTPD e AOD, mas sinalizam a que essa diferença é menor em seis países, sendo eles Jamaica, Timor-Leste, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Uruguai e Haiti, nessa ordem.

Ao longo desse período, observa-se a expressiva discrepância entre os valores totais de cooperação técnica e AOD, em que o Haiti recebeu US\$ 19 milhões em cooperação técnica, e US\$ 9 bilhões do CAD. Da mesma forma, Moçambique se destaca como destino de US\$ 9 milhões em CTPD e US\$ 19 bilhões do CAD. Em primeira instância, é essencial lembrar que a AOD é o somatório dos valores de assistência dos 30 países-membros do CAD, enquanto a CTPD considera apenas a cooperação empreendida pelo Brasil.

Além disso, essa discrepância entre a CTPD Brasileira e a assistência no formato AOD se deve principalmente à diferença conceitual entre esses formatos de ajuda externa. Como já comentado anteriormente, a AOD é definida como a transferência de fundos por órgãos oficiais para a promoção de desenvolvimento econômico e bem-estar de países em desenvolvimento, e deve representar um *grant element* igual ou superior a 25% (OCDE, 2018b). Em contrapartida, os dispêndios do Governo brasileiro em cooperação técnica são

recursos a fundo perdido, utilizados para o desenvolvimento de projetos, logo, não são considerados empréstimos. Dessa forma, a tabela abaixo apresenta o comparativo mais próximo, com o total da CTPD brasileira e a Cooperação Técnica do CAD.

Tabela 4 – Comparativo da CTPD Brasileira e a Assistência técnica do CAD (2000-2015)

País Receptor	Média Populacional	CTPD (US\$ milhões)	CTPD per capita (US\$)	Total Cooperação Técnica CAD (US\$ milhões)	Cooperação Técnica CAD per capita (US\$)	Total Brasil + OCDE (US\$ milhões)	Brasil / Valor total (%)
Haiti	10.273.938	\$19,08	\$1,86	\$1.747,53	\$170,09	\$1.766,61	1,080%
Moçambique	24.223.307	\$9,12	\$0,38	\$2.912,91	\$120,25	\$2.922,03	0,312%
Timor-Leste	1.132.784	\$4,53	\$3,99	\$1.499,75	\$1.323,95	\$1.504,28	0,301%
São Tomé e Príncipe	176.771	\$4,47	\$25,31	\$166,33	\$940,93	\$170,80	2,619%
Guiné-Bissau	1.578.767	\$3,68	\$2,33	\$203,17	\$128,69	\$206,85	1,777%
Cabo Verde	519.539	\$2,04	\$3,94	\$516,76	\$994,65	\$518,80	0,394%
Paraguai	6.392.623	\$1,87	\$0,29	\$637,74	\$99,76	\$639,61	0,293%
Peru	30.446.237	\$1,55	\$0,05	\$3.253,79	\$106,87	\$3.255,34	0,047%
Guatemala	14.814.695	\$1,51	\$0,10	\$1.522,01	\$102,74	\$1.523,52	0,099%
Angola	23.109.965	\$1,44	\$0,06	\$788,99	\$34,14	\$790,43	0,183%
Jamaica	2.961.250	\$1,17	\$0,39	\$380,88	\$128,62	\$382,05	0,306%
El Salvador	6.501.705	\$1,03	\$0,16	\$1.165,95	\$179,33	\$1.166,98	0,088%
Uruguai	3.583.450	\$0,97	\$0,27	\$214,95	\$59,98	\$215,92	0,448%
Cuba	12.064.190	\$0,87	\$0,07	\$419,08	\$34,74	\$419,95	0,207%
Equador	15.309.360	\$0,84	\$0,05	\$1.650,06	\$107,78	\$1.650,90	0,051%
Benin	9.204.034	\$0,75	\$0,08	\$1.288,22	\$139,96	\$1.288,97	0,058%
Bolívia	10.159.927	\$0,71	\$0,07	\$2.705,33	\$266,27	\$2.706,04	0,026%
Senegal	13.002.859	\$0,69	\$0,05	\$2.966,25	\$228,12	\$2.966,94	0,023%
República Dominicana	10.198.393	\$0,61	\$0,06	\$728,14	\$71,40	\$728,75	0,084%
Argélia	37.301.654	\$0,57	\$0,02	\$2.218,40	\$59,47	\$2.218,97	0,026%

Fonte: APOLINÁRIO, 2017; WORLD BANK, 2018b; OCDE, 2018a; OCDE, 2018d.

A OCDE usa o termo “assistência técnica”, similar à cooperação técnica utilizada pelo Brasil, porém, a aplicação da palavra “assistência” ainda denota a relação de dependência, desigualdade de capacidades entre o país receptor e doador. Nessa categoria, a OCDE inclui os custos relacionados a transferência de conhecimento, pelo trabalho de profissionais em países em desenvolvimento, como consultores, pesquisadores e acadêmicos. Além disso, considera-se também os gastos com o desenvolvimento de pesquisas e treinamentos, em conferências, workshops e visitas (OCDE, 2018f).

Ademais, a tabela 4 também apresenta os valores convertidos em dólares, com base na mesma média da taxa do dólar em relação ao real usada na tabela anterior (OCDE, 2018d). Pela proximidade dos conceitos da cooperação técnica brasileira e do CAD, nessa comparação, verifica-se uma menor discrepância entre ambos os fluxos de assistência, em relação aos valores de ODA no gráfico anterior. Isso se reflete em maiores valores percentuais, que mostram a relevância da CTPD em relação ao total de CTPD do Brasil e da

OCDE. Assim, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Haiti, Uruguai, Cabo Verde e Moçambique são os países que se destacam pelos maiores valores percentuais.

Em uma análise geral, verifica-se que Moçambique é um importante receptor de assistência técnica do CAD e da CTPD. Além disso, Peru, Senegal e Bolívia são os principais receptores de AOD e de assistência técnica dos países da OCDE, mas não recebem grandes fluxos de CTPD. Em contrapartida, grandes parceiros em cooperação técnica brasileira, como Haiti, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau e Cabo Verde, recebem poucos recursos do CAD, em comparação com outros receptores do Comitê, somando um total de US\$ 166 milhões, US\$ 203 milhões e US\$ 516 milhões, respectivamente.

Ainda assim, os valores de cooperação per capita apresentam uma grande discrepância orçamentária, mesmo considerando que a assistência técnica do CAD inclui os dispêndios de trinta países doadores. No caso brasileiro, o maior valor de cooperação per capita é para São Tomé e Príncipe, com US\$ 25 per capita, enquanto este recebe US\$ 940 per capita da OCDE, o que seria em torno de US\$ 31 por cada países membro. Ademais, Timor-Leste se destaca como maior receptor de assistência per capita, de US\$ 1.323, seguido de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

3.2 Evidências Iniciais de Alinhamento de voto

A fim de analisar o alinhamento de voto do Brasil e países receptores de CTPD na Assembleia Geral da ONU, foi utilizada a base de dados *Ideal Point data*, e nela, a variável “PctAgreeBrazil”, a qual representa a concordância ou proximidade de voto com o Brasil na AGNU, e foi formulada a partir do índice de concordância de Lijphart. Nesse formato, o número 1 é apontado quando o país vota junto com o Brasil, e 0 se vota de forma oposta. Além disso, se um país vota e o outro se abstém, o índice é 0,5 (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015).

O gráfico de dispersão abaixo mostra a proximidade de voto com o Brasil de 1985 a 1999, em relação aos 20 principais receptores da CTPD brasileira listados na tabela 2. Nesse cenário, a promoção de cooperação técnica ainda se desenvolvia com um orçamento limitado, priorizava países latino-americanos, e explorava pouco da proximidade cultural com países da CPLP e da diversificação de agentes e temáticas nos projetos implementados.

Figura 40 - Proximidade de voto entre Brasil e os 20 principais receptores da CTPD (1985-1999)

Fonte: BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2017.

Assim, grande parte das observações se encontra entre 0.8 e 0.9, de forma que a maioria dos países se aproxima da posição brasileira na AGNU. Esse resultado pode decorrer do alinhamento político ou da participação em blocos regionais no cone Sul, já que a coordenação de interesses comuns e políticas regionais pode influenciar o alinhamento de voto (Ferdinand, 2014a; Ferdinand, 2014b; Hoojimaaijers e Keukeleire, 2016). Porém, poucos países se aproximam do valor 1, que representa total concordância com o voto brasileiro, e observa-se também uma grande variância nos valores, com diversos casos de outliers.

Podemos identificar duas observações abaixo de 0,7 na região próxima ao ano 1985, que se tratam do Paraguai e El Salvador. Além disso, alguns países têm baixa correlação com o voto brasileiro na AGNU em determinados períodos, como El Salvador, Cuba, de 1995-2000, e República Dominicana, de 1985-1993. Já os países de maior concordância com o Brasil são Guatemala, República Dominicana e Haiti, os quais se encontram na parte superior do gráfico, em alinhamento com o índice 1.

O próximo gráfico também diz respeito aos 20 principais receptores da CTPD brasileira, e mostra a posição de voto em relação ao Brasil de 2000-2015, ou seja, abrange o início do Governo Lula, quando houve uma expansão do orçamento da ABC e dos projetos de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Assim, há uma alta concentração de observações entre 0.8 e 1, mostrando a maior concordância de na AGNU entre o Brasil e os países receptores analisados nesse período.

Figura 41 - Proximidade de voto entre Brasil e os 20 principais receptores da CTPD (2000-2015)

Fonte: BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2017.

Entretanto, o gráfico apresenta valores outliers, de baixa afinidade com o Brasil, como Guiné Bissau, entre 2000-2005, e o Haiti em 2004. Dentre os casos de maior concordância com o Brasil, estão São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau, este em meados de 2007. Por fim, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Timor Leste e Paraguai têm proximidade média com o Brasil, entre os índices 0,6 e 0,8.

Pela comparação dos gráficos referentes aos receptores da CTPD, os resultados evidenciam o crescimento da concordância de votos com o Brasil nos anos 2000. Esse período coincide com o incremento da cooperação técnica para a América do Sul e África, e com a diversificação de países receptores de assistência implementada no Governo Lula. Além disso, coincide também com o expressivo incremento das exportações e importações brasileiras para países do cone Sul. Como já detalhado, as exportações brasileiras para países africanos cresceram 192% do segundo mandato de FHC (1998-2002) ao primeiro de Lula (2003-2007), e para países latino-americanos, foi de 93% no mesmo período. Assim, esse movimento representa a estratégia de aproximação brasileira, de cunho diplomático e político, alinhada ao estreitamento dos laços comerciais na região.

Quanto aos investimentos, as análises identificaram um aumento do fluxo de IED brasileiro como participação de capital, ou seja, pelo investimento em empresas localizadas na África e América Latina, e sobretudo nos países receptores. Essa tendência também se deve ao financiamento de exportações implementado pelo BNDES no início dos anos 2000. Na América Latina, Uruguai, Peru e Paraguai foram os principais destinos de IED, entre os países

receptores de CTPD. Na África, a Angola se destacou como principal receptor de IED brasileiro, que em 2013, alcançaram o pico de US\$ 1,4 bilhões.

Logo, a alocação de recursos para o desenvolvimento desses países, assim como o fortalecimento dos laços comerciais e econômicos na esfera Sul-Sul, pode explicar a tendência de alinhamento de voto na AGNU, como apresentado na hipótese exploratória. Por fim, a figura 7 mostra o gráfico de dispersão da proximidade de voto entre Brasil e os cinco principais receptores de CTPD, ou seja, Moçambique, Timor-Leste, Guiné-Bissau e El Salvador.

Figura 42 - Proximidade de voto entre Brasil e os 5 principais receptores da CTPD (2000-2015)

Fonte: BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2017.

Entre 2000-2005, há uma observação outlier no gráfico, que se trata da Guiné-Bissau, em uma situação de baixa concordância de voto com o Brasil. Posteriormente Guiné-Bissau se destaca, junto com São Tomé e Príncipe, pela forte proximidade de voto com o Brasil, identificada pelos pontos alinhados ao índice 1.

Ademais, a escolha de um país como estudo de caso também demanda a análise objetiva da concordância de voto com o Brasil na AGNU, considerando o período de 1985-2015. Em geral, os resultados de alinhamento de voto com o Brasil demonstram que a concordância de cada membro em relação aos posicionamentos brasileiros é alta. Para fins de comparação, observa-se que países europeus, como Alemanha, Polônia, Holanda, Bélgica,

Dinamarca, Portugal, Itália e Espanha, tem em torno de 0,72 a 0,74 de concordância de voto com o Brasil, enquanto o índice é um pouco menor em relação a Inglaterra, de 0,62.

A seguir, a tabela 5 demonstra os índices de concordância dos 20 principais países receptores em relação ao Brasil na AGNU, de acordo com a base de dados *Ideal Point data* (Bailey; Strezhnev; Voeten, 2017), assim como a posição desses países como receptores de CTPD. Verifica-se que os receptores da cooperação técnica brasileira concordam com o Brasil em grande parte das votações nominais, ao longo do período observado (2000-2015).

Tabela 5 – Índices de concordância de voto na AGNU, por país receptor

Índice de concordância	Países	Posição como receptor CTPD
0,966	Guiné-Bissau	5
0,960	São Tomé e Príncipe	4
0,959	Jamaica	12
0,958	Moçambique	2
0,956	Uruguai	14
0,956	Senegal	19
0,955	Benin	17
0,952	Cabo Verde	6
0,950	Equador	16
0,948	Timor Leste	3
0,946	Paraguai	7
0,946	República Dominicana	20
0,946	Angola	11
0,944	Bolívia	18
0,941	Guatemala	10
0,938	Haiti	1
0,937	Peru	8
0,935	El Salvador	13
0,932	Argentina	24
0,922	Venezuela	34
0,915	Cuba	15
0,936	Argélia	20

Fonte: BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2017.

Dessa forma, Guiné-Bissau apresenta a maior taxa de concordância com o Brasil, de 0,966, e Cuba ocupa a última posição, com 0,914. Assim, é possível que a proximidade de voto de Guiné-Bissau tenha uma correlação com a dependência do país em relação aos projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo Governo Brasileiro. Entretanto, verifica-se que, de forma geral, os índices de concordância de votos são altos, sempre acima de 90%, independente do dispêndio em cooperação técnica.

Além disso, observa-se que importantes receptores de CTPD não necessariamente apresentam maior índice de concordância de voto. O Haiti, por exemplo, o primeiro país nos fluxos de CTPD brasileira, está em 17º posição na tabela 5, com um índice de concordância

de voto de 93,8%. Esses fatores nos demonstram que o alto alinhamento de voto com o Brasil na Assembleia Geral da ONU tem, possivelmente, maior relação com o fortalecimento das relações diplomáticas e comerciais no âmbito dos países emergentes e em desenvolvimento, tanto na América Latina quanto na África.

Ademais, é essencial apontar que, na literatura sobre alinhamento e compra de voto, a variável independente “ajuda externa” provém de países desenvolvidos, cuja alocação de recursos nesse sentido é altamente relevante para as economias nacionais. Os dispêndios em cooperação técnica, porém, como observado nas análises anteriores, são muito menores quando comparados à assistência da OCDE, o que limita as análises quantitativas desse tema.

Tendo em vista essa limitação da cooperação técnica brasileira, não é possível realizar um estudo sobre compra de voto e alinhamento no mesmos moldes de outros estudos quantitativos observados na literatura. Dessa maneira, a presente dissertação irá abordar a problemática na forma de um estudo de caso sobre Angola, em que serão analisados as variáveis de cooperação técnica, relações comerciais e fluxos de investimento externo, em relação ao alinhamento de voto entre Brasil e Angola.

4. AS RELAÇÕES ENTRE BRASIL – ANGOLA ENTRE 2003-2015

As análises anteriores destacaram Angola como um interessante caso a ser estudado, no que se tange a implementação de projetos de cooperação técnica brasileira no país, somada a uma forte relação diplomática entre seus Governos, e ao alto alinhamento de voto com o Brasil na Assembleia Geral da ONU. Assim, importa-nos aprofundar as análises a respeito das atividades promovidas pela ABC no escopo da cooperação técnica, principalmente de 2003-2015, no que diz respeito aos acordos e tratados que fundamentam a Cooperação Sul-Sul. Ademais, iremos abordar as motivações de cada país na cooperação observada, os projetos implementados, o impacto no desenvolvimento de Angola e no fortalecimento das relações diplomáticas ou políticas.

4.1 Escolha do Estudo de caso

Ao longo desta dissertação, foram estudados os aspectos relacionados ao alinhamento de voto na AGNU em relação ao Brasil, isto é, a ajuda externa como cooperação técnica, os fluxos de comércio e de investimentos brasileiros nos países receptores. Assim, as análises destacaram os vinte principais receptores da CTPD brasileira, e entre eles, Angola se sobressai como um interessante caso a ser aprofundado, cuja justificativa demanda o detalhamento desses tópicos.

Em geral, observa-se um alto grau de concordância de voto entre o Brasil e seus receptores de cooperação técnica nas votações da AGNU, como visto na tabela 5. Assim, Angola ocupa a 12º posição nessa análise, sendo que concorda com o posicionamento brasileiro em 94% dos votos ao longo do período observado. Da mesma forma, Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 263) confirmam a alta convergência dos votos angolanos em relação ao Brasil, principalmente entre os anos 2006-2011. Considerando o alto alinhamento dos países receptores com o Brasil, ou seja, uma variável compartilhada por todos com pequenas diferenças, outros fatores foram levados em conta na escolha do país para o estudo de caso.

De acordo com a literatura sobre alinhamento de voto, países que fazem parte de blocos regionais ou econômicos, ou que compartilham da mesma ideologia política, tendem a apresentar convergências de interesses e votos na AGNU. No caso das relações Brasil – Angola, a proximidade cultural e linguística favorece a aproximação entre os países, tanto de cunho governamental e diplomático na CPLP e na ZOPACAS quanto nos investimentos privados entre países emergentes. Além disso, o Brasil vem defendendo a redução de

assimetrias de poder no sistema internacional, a favor da crescente atuação de países em desenvolvimento na estrutura da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU. Assim, essa ideologia compartilhada entre países emergentes, e logo, entre Brasil e Angola, também coopera a favor do alinhamento de voto.

Ademais, a cooperação técnica brasileira, um formato de ajuda externa, pode também favorecer a concordância com as posições do Brasil na AGNU, se usada pelo Brasil como estratégia de barganha. Em termos de cooperação, Angola ocupa a 13ª posição como país receptor. Ainda, de 2005-2009, 27% dos dispêndios em cooperação técnica bilateral foram alocados aos PALOP, grupo do qual Angola faz parte (IPEA, 2010). Segundo o relatório do IPEA (2016), o país recebeu R\$ 3,96 milhões entre 2010-2013 em projetos de assistência, enquanto a ABC (2016) informou o valor de R\$ 3,3 milhões entre 2002-2015.

Apesar da diferença de valor em comparação com receptores como Haiti e Moçambique por exemplo, Angola se destaca pelo forte crescimento econômico desde o fim da Guerra Civil no país. De acordo com dados do Banco Mundial (2018), Angola teve um crescimento médio do PIB de 14% entre os anos 2000-2008. Esse cenário, somado ao processo de democratização do país, resulta em um ambiente mais propício ao desenvolvimento e sucesso de projetos de cooperação técnica, além de ser atrativo para a entrada de empresas brasileiras (RODRIGUES; GONÇALVES, 2016). Ademais, observa-se o recente posicionamento de Angola como líder regional, tornando-se um importante parceiro diplomático em prol dos interesses da política externa brasileira na África (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Entende-se também que não apenas o valor dessa cooperação, mas particularmente a qualidade e a relevância dos projetos implementados, possuem alta relevância e influência na aproximação entre Brasil e Angola. Por isso, o estudo de caso irá apresentar os projetos implementados no escopo da CPLP, assim como os resultados encontrados a curto e longo prazo. Além da cooperação técnica em temas como saúde, educação e agricultura, em Angola os investimentos das multinacionais brasileiras também merecem destaque, tendo em vista o impacto para o país em termos de infraestrutura e desenvolvimento de ofertas e mercado de trabalho. Dessa forma, os benefícios econômicos e sociais gerados pela cooperação técnica e pelas atividades de empresas brasileiras em Angola podem motivar o alinhamento dos interesses brasileiros e angolanos na AGNU, e possivelmente, favorecer a barganha de votos em relação a PEB.

Em relação ao comércio, uma análise superficial pode mostrar que o continente africano representa uma pequena parcela da balança comercial brasileira em termos de

exportações e importações. Entretanto, a expansão dos fluxos de comércio com países africanos representou o sucesso de um importante aspecto da política externa brasileira no Governo Lula, em relação a aproximação do Brasil com a África. Do 2º Mandato do Presidente FHC ao 1º de Lula, as exportações brasileiras para a África cresceram de US\$ 7 bilhões para US\$ 20 bilhões. Assim, verifica-se que Angola é um importante parceiro comercial brasileiro na África (MDIC, 2018).

De 2000-2015, as exportações brasileiras a Angola totalizaram US\$ 13,2 bilhões. Ao longo do período, os anos de 2006 e 2008 se destacaram com o maior crescimento percentual observado, de 60% em relação ao ano anterior. Além disso, nos mandatos do Governo Lula, em que as relações comerciais com países da CPLP foram prioridades da política externa, as exportações a Angola aumentaram em 356%. Já as importações angolanas ao Brasil somaram em US\$ 6,8 bilhões, sendo que altas variações nesse fluxo comercial foram constantes, o que se deve possivelmente a alta dependência da balança comercial angolana em relação as atividades de empresas portuguesas e brasileiras (MDIC, 2018).

As exportações e importações entre Brasil e Angola foram motivados pela criação das linhas de crédito do BNDES para exportações brasileiras de bens e serviços de infraestrutura, a fim de incrementar as relações comerciais brasileiras e de outros países na esfera Sul-Sul. Assim, Angola é um dos principais destinos das exportações através desse financiamento na África, além de ser o único país africano a possuir a conta petróleo, uma linha de crédito para importações cuja garantia é lastreada ao petróleo angolano (VILAS-BÔAS, 2014b).

Conforme a literatura sobre a influência do comércio sobre o voto, as crescentes trocas comerciais entre Brasil e Angola tendem a ampliar a relação de interdependência entre eles, pelo fortalecimento das alianças no sistema internacional, o que, consequentemente, fortalece e incentiva a cooperação em foros internacionais. Logo, a interdependência pode influenciar as preferências de política externa individuais, em prol do alinhamento de interesses e objetivos (Oneal e Russett, 1999; Dreher e Sturm, 2012; Carter e Stone, 2010). Nesse sentido, o alinhamento de voto ocorre em prol das prioridades do Estado mais forte, que seria o Brasil, em relação a Angola na AGNU.

Por fim, os fluxos de IED entre Brasil e Angola também representam uma importante variável em prol do alinhamento de votos em organizações internacionais, tendo em vista que também ampliam a interdependência entre eles. Com base nas análises realizadas a partir de dados do Banco Central e outros autores na literatura, verifica-se que Angola é o principal receptor dos investimentos brasileiros na África. Desde a década de 1980, verifica-se a presença de multinacionais brasileiras em Angola, como Odebrecht, Petrobrás, Vale e

Queiroz Galvão, o que implica na dependência econômica em relação aos capital investido. Porém, devido a entrada de maiores fluxos de investimentos de outros países, como China, Japão e Estados Unidos, gera uma relação de dependência em relação a outros parceiros na arena internacional, o que não favorece a estratégia de barganha de voto brasileira.

Entretanto, os investimentos brasileiros em Angola impactam as relações bilaterais com o Brasil de forma única, pois se utiliza da identidade cultural e linguística em comum, associada à uma relação de confiança já consolidada entre as multinacionais e o Governo Angolano, principalmente em relação a Odebrecht, como destaca Gaio (2017, p. 70). Essa relação tem sido fundamentada no papel de investimento e desenvolvimento da infraestrutura do país, o que coopera para a melhoria de serviços públicos e crescimento nacional. Dessa forma, a preferência pelos investimentos brasileiros tende a resultar em interesses em comum, o que pode fortalecer e ampliar a cooperação entre os dois países na Assembléia Geral da ONU. Ademais, também é possível que a estima pelos empreendimentos das empresas brasileiras resulte na vulnerabilidade do Governo angolano em relação a barganha de voto brasileira, devido a possibilidade de saída de investimentos privados no país.

Sendo assim, o próximo capítulo irá aprofundar as análises sobre as relações entre Brasil e Angola, a fim compreender a correlação entre as variáveis citadas, ou seja, cooperação técnica brasileira, comércio, investimentos externos e alinhamento de voto na AGNU, e assim responder a questão-problema proposta.

4.2 A Cooperação Técnica Brasileira em Angola

De acordo com Abdenur e Rampini (2015, p. 97), as relações bilaterais entre Brasil e Angola foram inicialmente motivadas pelos interesses em cooperação econômica e comercial na década de 70. Sendo assim, o processo de aproximação e desenvolvimento da cooperação técnica em Angola coincide com a entrada de investimentos de empresas brasileiras no país, tema que será aprofundado no tópico de investimentos a seguir. A primeira missão comercial brasileira à Angola ocorreu em 1976, e um ano depois, foi assinado o convênio MRE-Seplan, o qual gerou o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica. Este entrou em vigor em 1982, e gerou a Comissão Mista de Cooperação bilateral. De 1982-2005, a Comissão Mista realizou cinco sessões (MRE, 2018), a fim de firmar acordos nas áreas de agricultura, educação, formação profissional, energia e comércio, aprofundando assim as relações bilaterais e de cooperação entre Brasil e Angola (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Ademais, a participação brasileira em coalizões de países também promoveu o estreitamento das relações com países africanos, e pode ter contribuído ao desenvolvimento da cooperação em Angola (RIZZI, 2005). Em 1996, a criação da CPLP e o Acordo Geral de Cooperação de 1998 formalizaram o interesse em cooperação entre os países-membros, e ampliaram as oportunidades de cooperação entre Brasil e Angola (ABDENUR; RAMPINI, 2015; WAISBICH; POMEROY, 2016). Segundo Rizzi (2005, p. 95), a parceria entre a CPLP e a ABC, além de outras instituições envolvidas na esfera de cooperação técnica, foi essencial para a implementação de projetos no âmbito da saúde materna, educação profissional e tráfico internacional de infortepentes, este por meio de um acordo no escopo da CPLP.

Ademais, Waisbich e Pomeroy (2016, p. 9) destacam que a cooperação técnica brasileira em Angola possui características singulares, visto que Angola não é economicamente dependente de ajuda externa em seu formato assistencialista. Além disso, Angola é uma das maiores economias no continente africano, e apresenta altas taxas de crescimento desde o fim da Guerra Civil. Em 2013, a África Subsaariana cresceu 3,5% em relação ao ano anterior, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) de Angola cresceu 6,8% no mesmo período (WORLD BANK, 2018a). Entretanto, ao mesmo tempo, verifica-se que a conjuntura de Angola após o fim da Guerra Civil remete à necessidade de crescimento econômico e social, assim como de reconfiguração do Estado e fortalecimento de suas instituições, os quais servem de motivação ao Governo Angolano na empreitada da cooperação técnica com o Brasil (WAISBICH; POMEROY, 2016).

Quanto à motivação brasileira na cooperação técnica na África, e especificamente em Angola, o discurso presidencial de Lula frequentemente destacava o objetivo de consolidação da cooperação no âmbito Sul e a inserção internacional do Brasil. Estes seriam aliados ao fortalecimento dos laços regionais e culturais e aos esforços pelo desenvolvimento econômico e estrutural de Angola. Assim, White (2010, p. 221) aponta que o engajamento brasileiro ainda se mantém sobre os princípios de sua política externa, ou seja, a autonomia dos Estados e o desenvolvimento econômico. Esse discurso, entretanto, não exclui os interesses da PEB, e tem sido utilizado a favor da promoção dos interesses econômicos e empresariais no continente africano (VEIGA, 2013; MILANI; CARVALHO, 2012).

Ainda, Souza (2012, p. 91) defende que a cooperação para o desenvolvimento, praticada pelo Brasil, não se difere do formato de ajuda externa da OCDE, pois a cooperação também é usada como um instrumento político-diplomático para ampliar o *soft power* brasileiro e a consolidar seus objetivos em foros internacionais. Da mesma forma, Milani e Carvalho (2013, p. 22) apontam que a Cooperação Sul-Sul pode ser usada como ferramenta

para obter ganhos políticos, econômicos e simbólicos na esfera internacional, como por exemplo, o alinhamento de voto ou interesses na AGNU. Nesse sentido, Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 252) comentam que a cooperação no formato de CTPD tem contribuído para o aumento da confiança e reconhecimento em relação ao Brasil no Cone Sul, o que por sua vez, fortalece a liderança brasileira e a consolidação de parcerias e coalizões de acordo com os interesses da PEB.

Ainda que o Governo FHC tenha intensificado as atividades de cooperação com Angola na 2ª metade de seu mandato, segundo Waisbich e Pomeroy (2016), foi durante o Governo Lula que recebeu maior destaque como foco da PEB regional. Esse enfoque em Angola seguia a tendência de aprofundamento da CTPD na África de forma geral, com um claro projeto de cooperação para o desenvolvimento africano (RIZZI; MAGLIA; PAES; KANTER, 2011). Assim, o gráfico abaixo foi construído a partir dos valores dos projetos de CTPD enviados por correio eletrônico pela ABC (2016), e apresenta os gastos do Governo Brasileiro na cooperação técnica bilateral em Angola.

Figura 43 - Dispêndios em Projetos bilaterais de CTPD em Angola (em reais)

Fonte: ABC, 2016. Elaboração própria.⁸

Como destaca o gráfico, os dispêndios em cooperação técnica tiveram um leve crescimento no início do Governo Lula, em 2003. Porém, o segundo mandato de Lula é marcado por um enfoque definitivo em projetos de CTPD, de forma que, de 2007 a 2008, os dispêndios brasileiros com Angola aumentaram 53%. Nos quatro anos seguintes, ainda se

⁸ No gráfico da figura 42, não foram incluídos os valores em projetos trilaterais ou regionais que incluíssem Angola, por falta de referências do valor exato destinado a cada receptor. Dessa forma, é possível que outras fontes apresentem valores distintos de CTPD para Angola. Por exemplo, segundo Leite et al (2014), o Brasil despendeu US\$ 1,2 milhões entre 2005-2010.

destacam resultados expressivos, até 2011, quando se inicia uma redução de 76% até 2013. Esse resultado pode estar relacionado a redução orçamentária aplicada no Governo de Dilma Rousseff, que teria impactado o Ministério das Relações Exteriores e os dispêndios em projetos de cooperação (WAISBICH; POMEROY, 2016).

Apesar disso, Ipea e Banco Mundial (2011, p. 44) destacam que a intenção de priorizar as relações Brasil-África estava presente nos discursos da então Presidente Dilma, considerando também sua participação no Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e visitas a Angola e Moçambique. Assim, observa-se o interesse na continuidade dos projetos de cooperação na África, enquanto a redução orçamentária demonstrava uma limitação aos projetos em curso em Angola.

De acordo com os descritivos dos projetos realizados, no site da ABC, o Governo brasileiro já desenvolveu 87 projetos de cooperação técnica em Angola, dos quais quatro ainda estão em fase de execução. Assim, 74 projetos são classificados como cooperação Sul-Sul, 11, como cooperação trilateral, e dois outros projetos se categorizam como cooperação trilateral com a parceria de algum organismo internacional (ABC, 2018a). A seguir, gráfico apresenta a quantidade de projetos de cooperação técnica em curso de 2002-2015. É importante citar que, para criação desse gráfico, considerou-se que, para um projeto cujo período de duração foi entre 2004-2008, este projeto deve constar nos anos 2004, 2005, 2006 e 2007, sendo que não foi contabilizado em seu ano de término.

Figura 44 – Projetos de CTPD em Angola, em curso anualmente

Fonte: ABC, 2018a. Elaboração própria.

De 2004 a 2009, verifica-se um crescimento exponencial na quantidade de projetos de cooperação, o qual não foi sempre acompanhado de um crescimento orçamentário

proporcional, como se vê na figura 42. Essa observação pode indicar uma limitação orçamentária até meados de 2007, a qual, entretanto, não causou grandes entraves no desenvolvimento da cooperação técnica. Em 2009, contata-se o maior número de projetos de CTPD em curso em Angola, sendo 17 projetos nas áreas de administração pública, saúde, educação, meio ambiente, agricultura, planejamento e desenvolvimento social.

Ademais, a redução orçamentária no Governo Dilma está relacionada com a expressiva queda na quantidade de projetos em Angola, de 2010 a 2014. Segundo Waisbich e Pomeroy (2016, p. 4), a partir de 2011, houve uma redução dos recursos federais ao MRE, e consequentemente, à ABC, o que causou um forte impacto orçamentário nos projetos de cooperação para o desenvolvimento na África, de forma geral. Sendo assim, haviam 12 projetos em curso em 2011, e apenas cinco em 2014, nas áreas de saúde, educação, agricultura e defesa. Abaixo, a tabela 6 apresenta as áreas de projetos de CTPD em Angola, sendo que as principais são saúde, educação, agricultura, desenvolvimento social, trabalho e emprego e defesa (ABC, 2018).

Tabela 6 - Áreas de Projetos da ABC em Angola

Temas de Cooperação	Número de projetos
Saúde	22
Educação	16
Agricultura	6
Desenvolvimento Social	6
Trabalho e emprego	6
Defesa	5
Administração pública	4
Meio ambiente	4
Cooperação técnica	3
Cultura	3
Planejamento	3
Seminário	2
Comunicações	1
Esporte	1
Indústria e Comércio	1
Justiça	1
Minas e energia	1
Pesca	1
Relações Exteriores	1
Total	87

Fonte: ABC, 2018a. Elaboração própria.

Nesse contexto de limitação orçamentária da cooperação técnica em Angola, surgem críticas a respeito da descontinuidade dos projetos com parceiros angolanos em importantes setores do desenvolvimento nacional, a qual poderia incorrer prejuízos ao país. Ademais, outros autores questionam se a cooperação brasileira em Angola estaria se reduzindo à projetos que visassem a promoção de investimentos e lucros predatórios, em primeira instância (GARCIA; KATO; FONTES, 2013; WEISBICH; POMEROY, 2016; RODRIGUES; GONÇALVES, 2016), o que é uma preocupação não apenas com relação ao Brasil, mas aos BRICS de maneira geral (AZZI, 2013).

Além disso, evidencia-se a presença de diversos atores na rede de cooperação técnica brasileira em Angola, como órgãos governamentais, multinacionais e organizações não-governamentais, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Dentre os projetos desenvolvidos, o Centro de Formação Brasil-Angola se destaca pela atuação na área de reinserção social e formação de mão-de-obra no país, por meio de uma parceria entre o Senai e o Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional de Angola. Até 2008, cerca de 19.000 alunos participaram de cursos profissionais nas áreas de mecânica, elétrica, informática, marcenaria, artesanato, encanamento e carpintaria (ABC, 2018b).

Segundo IPEA e Banco Mundial (2011, p. 68), as multinacionais brasileiras também são importantes agentes de cooperação técnica. Assim, o Centro Integrado de Formação Profissional, aberto em 2009 em Luanda, foi resultado de uma parceria entre SENAI e a Odebrecht, a fim de oferecer desenvolvimento profissional que atendesse as demandas de mão-de-obra da empresa. Da mesma forma, no ano seguinte, o SENAI desenvolveu um projeto em parceria com a Vale, cujo objetivo era capacitação profissional para treinamento de funcionários da usina de carvão em Moatize. Assim, os cursos eram oferecidos nas áreas de mecânica, elétrica, soldagem, operação da máquina de carbono e mineração.

De acordo com a ABC (2018a), outros agentes foram essenciais na promoção da cooperação em educação, como o Ministério da Educação (MEC), o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Educação Especial do MEC, do setor público brasileiro; instituições educacionais, como o Instituto Rio Branco, a Universidade de Brasília e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); e outras organizações, como a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A cooperação técnica no setor de saúde angolano teve início em 1996, a partir de uma missão da ABC e experts brasileiros ao país. Posteriormente, os países da CPLP estruturaram o Plano estratégico para o setor de saúde (2009-2012), na Declaração do Estoril. Assim, seu

objetivo central era embasar a cooperação técnica entre países de língua portuguesa em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e fortalecer os sistemas de saúde nacionais, a fim de tornar possível o acesso universal ao sistema de saúde de qualidade (Buss e Ferreira, 2010; Fonseca, Esteves e Gomes, 2015). Segundo a ABC (2018), os projetos de cooperação em saúde desenvolvidos em Angola contam com o trabalho e o conhecimento de parceiros como o Ministério da Saúde, a Fiocruz, a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

No setor da agricultura, Fonseca, Esteves e Gomes (2015, p. 29) destacam a participação da Odebrecht, por meio de um acordo com a Embrapa, no gerenciamento da produção e na capacitação agroindustrial. O objetivo central do projeto era fornecer suporte e conhecimento técnico ao agronegócio angolano, quanto ao cultivo de farinha, arroz, feijão e soja na Fazenda Pungo Andongo. Em geral, a Embrapa é um importante parceiro da ABC na cooperação técnica em agricultura. Em Angola, já participou de diversos projetos, como o II Curso Internacional de Produção Sustentável de Hortaliças, o IV Curso Internacional sobre a Produção de frutas tropicais e o Curso Internacional de Treinamento sobre técnicas de cultivo e processamento de mandioca. Ademais, os projetos nesse setor tiveram a participação de outros parceiros, como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e a Universidade Federal de Viçosa (ABC, 2018a).

Atualmente, cinco projetos de cooperação técnica estão sendo desenvolvidos em Angola. De acordo com a ABC (2018), são eles: o Programa de Parceria entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para a Prevenção e Eliminação do Trabalho Infantil nas Américas, o Curso Internacional de Atenção Humanizada ao Parto e Nascimento, em parceria com o Hospital Sofia Feldman, o Projeto piloto de implantação e implementação de Banco de Leite Humano em Luanda, na maternidade Lucrécia Paim, o Projeto de Apoio à implementação e à gestão de medidas para prevenção e controle do câncer no Instituto Angolano de Controlo do Câncer (IACC), que está em fase sua final de elaboração, e o Intercâmbio e Capacitação dos Estados membros da CPLP por meio da participação de Especialistas do Banco Central do Brasil (BCB) e dos Bancos Centrais de Países de Língua Portuguesa (BCPLP).

Sendo assim, o fortalecimento das relações diplomáticas e políticas entre Brasil e Angola tem como plano de fundo os investimentos em cooperação técnica, principalmente no período do Governo Lula, além dos pilares de comércio e investimento externo, que serão abordados nos próximos tópicos. Em relação à compra de votos e formação de coalizões em OIs, será determinante analisar a relação Brasil-Angola de maneira holística, a fim de

entender a relevância de cada aspecto nas relações bilaterais. Entretanto, no que se tange à cooperação técnica, o Brasil não é o principal parceiro do Governo Angolano, e assim é importante observar a perspectiva da CTPD brasileira em relação à ajuda externa de outros doadores, como os países desenvolvidos da OCDE e os BRICS.

Dentre os países da OCDE, os principais doadores de ajuda externa para Angola são Estados Unidos, Coreia do Sul, Noruega, Polônia, França, Portugal e Japão (OCDE, 2018). Assim, a figura abaixo evidencia a assistência dos 37 países da OCDE, no formato de AOD e cooperação técnica para Angola. De 2002 a 2014, a OCDE destinou US\$ 3,88 trilhões em ajuda externa e US\$ 779 milhões em cooperação técnica para Angola (OCDE, 2018e). Considerando que a OCDE é composta por 37 países, o valor de cooperação técnica para Angola é de US\$ 21 milhões por doador, enquanto a cooperação técnica brasileira ao país totalizou, no mesmo período, R\$ 3,1 milhões (ABC, 2016).

Figura 45 - Assistência dos países da OECD para Angola (US\$ milhões)

Fonte: OCDE, 2018.

Em comparação com os países desenvolvidos da OCDE, a cooperação técnica brasileira parece demonstrar uma limitação orçamentária, e assim, baixa relevância da CTPD brasileira em relação a outros parceiros. Entretanto, diversos autores (FONSECA, ESTEVES E GOMES, 2015; WAISBICH; POMEROY, 2016) destacam algumas particularidades da cooperação brasileira em Angola, que cooperam para o desenvolvimento dos projetos, assim como para a atração de investimentos ao país. O primeiro aspecto está nos fortes laços culturais e históricos entre o Brasil e o continente africano. Particularmente em relação a Angola, o Brasil compartilha a herança da colonização portuguesa e do tráfico de escravos, e

foi o primeiro país a reconhecer a independência angolana em 1975, durante o Governo de Ernesto Geisel (RIZZI, 2005).

O segundo aspecto é observado na pluralidade de atores envolvidos, como a ABC, as agências do setor público ou não-governamental, como Fiocruz, Embrapa e Senai, e atores privados, como Odebrecht, Queiroz Galvão, Petrobrás e Vale. Estes, por sua vez, estão envolvidos na atração de investimentos e capital, na melhoria da infraestrutura do país, aliados a implementação de projetos de cooperação técnica. Diversos autores como Rodrigues e Gonçalves (2016), Weisbich e Pomeroy (2016) e Garcia, Kato e Fontes (2013) apontam que essa pluralidade de agentes de cooperação diferencia a política externa brasileira em relação à cooperação desenvolvida por China e Índia em Angola.

Ademais, o Governo Brasileiro também presta cooperação técnica no formato trilateral em Angola, com a participação de organismos internacionais, como a FAO e a CPLP, e países desenvolvidos, como Japão e Noruega (WEISBICH; POMEROY, 2016). Um exemplo é o Programa de Formação Técnica em Informação e Saúde, desenvolvido no escopo da CPLP, em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Assim, os laços regionais no escopo da CPLP e da ZOPACAS aprofundam as relações político-diplomáticas entre Brasil e Angola, além da cooperação técnica entre países de língua portuguesa e identidades culturais em comum (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Entretanto, segundo White (2010, p. 239), a esfera da cooperação ou ajuda externa na África é tão competitiva quanto a de investimentos. Sendo assim, é necessário se atentar não apenas ao fortalecimento da cooperação brasileira em Angola, mas também à relevância e aproximação diplomática com outros parceiros. Dentre os BRICS, a China tem se destacado como um importante parceiro de Angola em cooperação técnica, nos setores de infraestrutura, indústria, energia, agricultura, saúde e urbanização. As relações bilaterais com Angola também se fortaleceram no aspecto comercial e de investimentos externos, tendo em vista que Angola foi o principal fornecedor de petróleo à China em 2006 e 2010 (FONSECA; ESTEVES; GOMES, 2015).

Angola também conta com projetos de cooperação técnica em parceria com a Rússia, principalmente nas áreas de defesa, educação superior e saúde. O fortalecimento das relações bilaterais entre ambos os países data do início dos anos 2000, sendo que a Comissão Bilateral para Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica entre Angola e Rússia foi estabelecida recentemente, em 2014. Segundo Fonseca, Esteves e Gomes (2015, p. 18), esse esforço em cooperação se embasa em interesses econômicos, em detrimento de laços diplomáticos ou ideológicos.

Da mesma forma, a cooperação para o desenvolvimento da Índia está altamente ligada a seus interesses econômicos pelas fontes de energia na região (SOUZA, 2012), e foca principalmente no setor financeiro e bancário. Atualmente, Índia e Angola estão em discussão sobre a criação da Comissão Bilateral para Cooperação Cultural, Técnica, Científica e Econômica, a fim de ampliar a cooperação bilateral. No âmbito comercial, Angola é um parceiro estratégico da Índia na África, visto que está entre os cinco principais fornecedores de petróleo ao mercado indiano. No continente africano, a África do Sul tem se destacado como um aliado de Angola, tanto em cooperação técnica quanto no comércio bilateral. Em 2012, Angola se tornou o principal parceiro comercial da África do Sul. Além disso, a cooperação entre eles é pautada na Comissão Conjunta África do Sul-Angola para a Cooperação, na qual foram firmados 22 acordos bilaterais nos setores de indústria, energia, ciência, tecnologia, cultura, turismo e defesa (FONSECA; ESTEVES; GOMES, 2015).

Portanto, observa-se a dependência angolana em relação a grandes doadores de ajuda externa e cooperação técnica, como Estados Unidos, Japão, Índia e China, o que pode dificultar a promoção e influência do *soft power* brasileiro em Angola. Assim, Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 254) apontam que o Brasil ainda não se destaca como potência emergente na região, para reinvidicar apoio aos seus interesses estratégicos, tendo em vista as fortes relações de Angola com doadores de maior capacidade econômica.

Ainda assim, Abdenur e Rampini (2015) afirmam que Angola tem sido um interlocutor do Brasil no continente africano, apoiando assim os interesses brasileiros na região. Já White (2010, p. 229) destaca as características singulares da estratégia brasileira em relação ao continente africano, isto é, diplomacia política, comércio e investimento e cooperação para o desenvolvimento. Dessa forma, no escopo da cooperação técnica, verifica-se que o sucesso em políticas públicas nacionais resultou em projetos de transferência de conhecimentos sociais, que é um aspecto central na consolidação do *soft power* brasileiro como uma potência emergente, especialmente na África lusófona. Portanto, observa-se que a política externa brasileira, visando o alinhamento político-diplomático com Angola, não se embasa apenas na cooperação técnica, mas também no fortalecimento dos laços comerciais e na ampliação de investimentos brasileiros no país, o que veremos a seguir.

4.3 As Relações comerciais entre Brasil – Angola

No capítulo anterior, as análises sobre os fluxos de comércio entre o Brasil e os países receptores de CTPD evidenciaram que Angola é um dos principais parceiros comerciais do

Brasil na África, e assim se destaca entre os demais receptores. Segundo Vilas-Bôas (2014a, p. 104), a pacificação do país com o fim da Guerra-Civil e o crescimento da economia mundial nos anos 2000 impulsionaram o crescimento econômico angolano, e posicionaram Angola como um importante parceiro do Brasil nas relações diplomáticas com a África (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

As relações comerciais entre Brasil e Angola se intensificaram na década de 1970, de acordo com o sistema *countertrade*, também denominado conta-petróleo. Este tornava possível a comercialização de petróleo angolano e outras matérias-primas por produtos industrializados e serviços de empresas brasileiras, principalmente nas áreas de infraestrutura e saneamento básico (VILAS-BÔAS, 2014b; RIZZI, 2005). Sendo assim, empresas brasileiras da área de construção civil, como Odebrecht, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, se aproveitaram das oportunidades de investimento na Angola pós Guerra-Civil (ROSSO; DELIBERALI, 2015; WAISBICH; POMEROY, 2016).

Atualmente, Angola é o segundo maior produtor de petróleo da África, apenas atrás da Nigéria (VILAS-BÔAS, 2014a), de maneira que o fluxo comercial com o Brasil é composto principalmente pela exportação de produtos brasileiros manufaturados e pela importação de produtos angolanos derivados de petróleo. Essa troca, por sua vez, gera ao Brasil um superávit na balança comercial com Angola (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

A seguir, o gráfico mostra o fluxo de exportações e importações entre Brasil e Angola de 2000-2015, e destaca o baixo nível de importações de produtos angolanos, assim como de exportações brasileiras à Angola até meados de 2004. Dentre 1995-2000, Rosso e Deliberali (2015, p. 7) relatam os baixos índices de comércio com os países africanos, ainda menores na comparação com a década de 1980, o que indicaria um distanciamento nas relações Sul-Sul. Assim, a visita de FHC à Angola, além de outras investidas na região, apontam as mudanças na política externa a fim de aproximar as economias africanas do Brasil.

Já em 2005, as prioridades da política externa brasileira no Governo Lula refletem no aumento do fluxo de exportações à Angola, que crescem 52% em relação a 2004, e alcançam US\$ 122,9 milhões. O movimento de importações de Angola segue a mesma tendência acelerada, partindo de apenas US\$ 134 em 2005 para um total de US\$ 57 milhões já no ano seguinte (MDIC, 2018), o que se observa no gráfico abaixo.

Figura 46 – Fluxo de exportações e importações brasileiras com Angola

Fonte: MDIC, 2018. Elaboração própria.

Logo, é possível identificar um incremento nas relações comerciais entre Brasil e Angola especialmente no segundo mandato do ex-presidente Lula, o que está relacionado à estratégia de PEB em fortalecer os laços comerciais e econômicos com um importante aliado no continente africano, enquanto também aprofundam-se as relações diplomáticas e políticas no contexto do Atlântico Sul.

Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 256) verificam que a recente expansão dos fluxos de comércio entre Brasil e Angola está vinculada a concessão de créditos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na categoria Exim automático, impulsionando assim a exportação de produtos brasileiros à Angola. Tanto no continente africano de forma geral, e especificamente em Angola, o Governo é o principal contratante do financiamento Exim, visando a contratação de empresas brasileiras para serviços de construção e infraestrutura no país (VILAS-BÔAS, 2014a). Ao longo do período analisado, Angola obteve a maior parte da concessão de créditos fornecidos ao continente africano, que totalizaram US\$ 3,4 bilhões de 2000 a 2015, como consta no gráfico a seguir.

Figura 47 – Financiamento EXIM Pós-embarque Brasil-Angola (em US\$ mil)

Fonte: BNDES, 2018.

Antes de 2007, os financiamentos do BNDES às empresas brasileiras em Angola ainda representavam valores inexpressivos, e em 2007, totalizavam US\$ 148,9 milhões. Assim, verifica-se um crescimento acelerado de 72% de 2007 a 2008, de forma que, em 2009, os financiamentos Exim pós-embarque em Angola alcançaram US\$ 766 milhões e ultrapassaram os financiamentos concedidos às empresas na América Latina (VILAS-BÔAS, 2014b).

Da mesma forma, a análise dos fluxos comerciais demanda a observação dos valores reportados por Angola ao Banco Mundial, quanto às exportações para outros parceiros, a fim de se comparar com o comércio com o Brasil. O gráfico abaixo apresenta os fluxos de exportações de Angola ao Brasil e à América Latina, porém não inclui os valores anteriores a 2007.

Figura 48 – Exportações Angolanas: Brasil x América Latina e Caribe (em US\$ mil)

Fonte: Banco Mundial, 2018.

Em 2007, as exportações ao Brasil representavam 40% do volume total à América Latina, totalizando US\$ 874 milhões. Ademais, três anos depois, as exportações de Angola aos países latino-americanos teve redução de 48% em relação a 2007, provavelmente devido aos efeitos da crise econômica. Da mesma forma, as exportações ao Brasil também diminuíram cerca de 42%, e assim, em 2010, o mercado brasileiro apresentou a maior representatividade nas exportações angolanas, com 45% do total destinado à América Latina (BANCO MUNDIAL, 2018).

Tendo em vista o papel de liderança no Cone Sul dos membros dos BRICS, assim como a crescente relevância desses países como doadores de ajuda externa, ou de outros formatos de assistência, como cooperação técnica e humanitária, é também interessante observar o comparativo das exportações angolanas aos países dos BRICS, em relação ao Brasil. Assim, esses fluxos indicam o fortalecimento das relações bilaterais, comerciais e econômicas entre Angola e seus parceiros, que por sua vez, podem motivar a formação de coalizões de interesses e votos na Assembléia Geral.

A seguir, verifica-se as exportações angolanas para os membros dos BRICS, havendo porém uma limitação temporal devido a disponibilidade de dados. Durante todo período, a China foi o principal parceiro comercial de Angola, enquanto o Brasil esteve em quarto lugar (BANCO MUNDIAL, 2018), o que se justifica pela alta demanda da China por petróleo.

Figura 49 – Exportações Angolanas aos BRICS (em US\$ mil)

Fonte: Banco Mundial, 2018.

Observa-se que as exportações angolanas aos BRICS cresceram gradativamente até 2012, em alcançou cerca de US\$ 44 bilhões. Em 2012, verifica-se o maior valor de

exportações à China, de US\$ 33 bilhões, e apenas US\$ 3 bilhões ao Brasil. Além disso, a China representou a maior participação nas exportações angolanas em 2014, com 78,6%; já a participação brasileira foi de aproximadamente 3% nesse ano. A seguir, o gráfico apresenta as importações angolanas para América Latina, em relação às importações de Angola ao Brasil.

Figura 50 – Importações Angolanas: Brasil x América Latina e Caribe (em US\$ mil)

Fonte: Banco Mundial, 2018.

Ao longo do período analisado no gráfico acima, verifica-se que a participação brasileira nas importações angolanas foi de no mínimo 65% em 2014, e atingiu seu valor máximo em 2009, com 81% do total importado de países latino-americanos (BANCO MUNDIAL, 2018). Assim, esse resultado coincide com o expressivo crescimento do financiamento Exim do BNDES em 2009, conforme observado na figura 44, e destaca o impacto dessa forma de financiamento como propulsor do comércio e da atração de investimentos entre Brasil e Angola.

Em relação aos BRICS, o gráfico a seguir destaca a China como o principal origem das importações angolanas. Na perspectiva geral da balança comercial de Angola, a China é o primeiro destino das exportações, e o segundo, nas importações, apenas atrás de Portugal. Ao longo do período, Angola importou US\$ 19 bilhões da China, e US\$ 9 bilhões do Brasil.

Figura 51 – Importações Angolanas aos BRICS (em US\$ mil)

Fonte: Banco Mundial, 2018.

Além disso, dentre os BRICS, o Brasil ocupa o segundo lugar como origem das importações angolanas, o que demonstra que há maior relevância da parceria comercial entre Brasil e Angola no fluxo de exportações brasileiras, fortalecido pelo financiamento do BNDES. Assim, em 2007, o Brasil apresentou sua maior representatividade nas importações ao longo do período, com 30% do total importado dos BRICS. Já o maior valor importado do Brasil à Angola foi de aproximadamente US\$ 1,58 bilhões em 2009.

Com relação a composição da balança exportadora brasileira, esta se caracteriza por uma forte diversificação de produtos, sendo que as principais categorias são animais vivos e seus produtos (carnes), produtos de indústrias alimentícias (açúcar), máquinas e material elétrico e materiais de transporte (MDIC, 2018), como se observa no gráfico a seguir.

Figura 52 – Principais produtos exportados do Brasil para Angola (US\$ FOB mil)

Fonte: MDIC, 2018. Elaboração própria.

A partir do segundo mandato de Lula, o gráfico mostra que houve um crescimento das exportações, e principalmente nas categorias de manufaturados, como máquinas e materiais elétricos, material de transporte, alimentos e carnes. Posteriormente, no primeiro mandato do Governo Dilma há uma pequena redução nas exportações a Angola, em relação ao segundo mandato de Lula. Porém, do volume exportado, observa-se um incremento nas categorias de produtos alimentícios e carnes, e uma redução em todas as outras categorias consideradas (MDIC, 2018). Ademais, o gráfico abaixo evidencia o expressivo crescimento das importações de petróleo angolano no Brasil, especialmente entre 2005-2007.

Figura 53- Importações de Produtos Minerais angolanos ao Brasil (1997-2015)

Fonte: MDIC, 2018. Elaboração própria.

Observa-se que o petróleo e seus produtos derivados são o principal produto da balança de exportações angolana, o que se observa também na assimetria no comércio com o Brasil. De 1997-2015, Angola exportou cerca de US\$ 1,902 bilhões em petróleo e minerais derivados, enquanto as categorias de máquinas, obras de pedra ou gesso e plásticos ou borrachas alcançaram apenas US\$ 316 mil (MDIC, 2018).

O restante das exportações angolanas é composta pelas categorias no gráfico abaixo, cujos valores refletem uma alta volatilidade e assimetria de comércio com o Brasil. Enquanto a maioria das exportações brasileiras é de produtos manufaturados, Angola exporta principalmente minerais e petróleo, e apenas uma pequena parcela de produtos industrializados. Assim, ao longo do segundo mandato de Lula, os principais produtos exportados ao Brasil eram plásticos e borrachas, e em menor grau, obras de pedra, gesso e cimento. Já no Governo Dilma, a categoria de plásticos e borrachas não havia um volume expressivo, e sim as demais categorias restantes.

Figura 54 - Principais produtos importados de Angola ao Brasil (1997-2015)

Fonte: MDIC, 2018. Elaboração própria.

4.4 O Fluxo de IED entre Brasil – Angola

Conforme a literatura abordada no primeiro capítulo, os fluxos de investimentos externos tendem a gerar interdependência econômica, o que promove e fortalece a cooperação entre os Estados. No sistema internacional, isso ocorre por meio de interesses em comum entre Governos e suas alianças privadas. Além disso, Estados podem usar os IED como estratégia de barganha em vista aos objetivos de política externa, como uma recompensa a países aliados em OIs (MOON, 1985; ONEAL; RUSSET, 1999). Dessa forma, o tópico em questão irá se aprofundar na temática dos fluxos de IED entre Brasil e Angola, os quais demandam a compreensão sobre o papel do Governo e agentes privados no alinhamento de interesses na Assembleia Geral da ONU.

Nas últimas duas décadas, Angola vêm se destacando pelo acelerado crescimento econômico, em comparação com outras nações africanas. Segundo o Banco Mundial (2018), o país cresceu 6,8% entre 2010-2014, o que se reflete na forte atração de investimentos privados. De 2008 a 2010, Angola foi o principal destino de investimentos externos no continente africano (IGLESIAS; COSTA, 2011), de forma que recebeu US\$ 9,2 bilhões em IED no ano de 2015 (UNCTAD, 2018). Atualmente, é a sexta maior economia do continente, e recebe investimentos de multinacionais de diversos países, como Brasil, Rússia, Estados Unidos, Japão e Índia, que atuam principalmente nos setores de mineração, óleo, gás e infraestrutura (GARCIA; KATO; FONTES, 2013; ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Entretanto, a Guerra-Civil angolana, que perdurou entre 1976-2002, impunha desafios e dificuldades ao investimento privado e ao desenvolvimento nacional. Ainda assim, já

observa-se, nesse período, um movimento de aproximação de cunho diplomático e comercial entre Brasil e Angola, alinhada a estratégia de política externa no Governo Geisel (1974-1979). Assim, nesse contexto, a política externa brasileira visava o aprofundamento das relações com a África e fornecia apoio à internacionalização da Petrobrás (COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014).

Em 1976, ocorreu a primeira missão comercial brasileira para Angola, com executivos da Petrobrás e do Banco do Brasil. Três anos depois, a Petrobrás iniciou seus investimentos no país, após um convite do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Por meio de um acordo comercial, a Petrobrás e a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol) estabeleceram o fluxo de exportações de petróleo angolano ao Brasil e a prospecção de petróleo pela Braspetro, o braço internacional da empresa brasileira. Assim, na década de 80, Brasil e Angola assinaram acordos de *countertrade*, os quais serviram para fomentar as relações comerciais, sob a condição de troca de petróleo por mercadorias e serviços brasileiros (RIZZI, 2005; COUTINHO; STEFFENS; VIEIRA, 2014). Em relação a origem desse arranjo financeiro, Gaio (2017, p. 70) destaca a interação entre agentes públicos e privados. Devido a falta de capital do Governo Angolano, que seria a parte contratante dos serviços de construção, a empresa apresentou o acordo ao Governo Brasileiro a fim de possibilitar o investimento na hidrelétrica de Capanda.

Em 1979, a Petrobrás foi a primeira empresa brasileira a iniciar suas atividades em Angola, seguida pela Odebrecht, em 1984, com o início da construção da hidrelétrica. Segundo Coutinho, Steffens e Vieira (2014, p. 11), os Governos dos ex-presidentes João Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1989) deram continuidade à política externa com a África implementada por Geisel. Somado a isso, o processo de pacificação de Angola ocorreu após a missão de paz da ONU, em 1995, e as eleições de um governo legítimo, em 1992, ampliando as oportunidades no mercado e os interesses em investimento de países desenvolvidos e parceiros emergentes, como China, Índia e Brasil (VILAS-BÔAS, 2011; RODRIGUES; GONÇALVES, 2016; GAIO, 2017).

No contexto pós Guerra-Civil, a situação de Angola incentivou ainda mais o processo de abertura aos investimentos externos. Dessa forma, o Governo Angolano tinha grande interesse na entrada de capital brasileiro, tendo em vista a demanda por industrialização, capacitação profissional e desenvolvimento, tornando essencial a presença de empresas do setor de infraestrutura e construção (Vilas-Bôas, 2014a). Além disso, o fim da guerra permitiu a renegociação do acordo de *countertrade*, também denominado conta-petróleo, entre Brasil e Angola, o qual previa o lastreamento das exportações brasileiras em exportações de petróleo

pelo Governo do país (RIZZI, 2005). Abaixo, a figura mostra a presença de empresas brasileiras na África, em que Angola se destaca por receber investimentos de todas as multinacionais, ou seja, Petrobrás, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Vale e Queiroz Galvão (Banco Mundial & IPEA, 2011).

Figura 55 – Empresas brasileiras na África

Fonte: Banco Mundial & IPEA, 2011.

As relações bilaterais por investimentos externos se fortaleceram também pela concessão de linhas de crédito, criadas em 1986, no Governo Sarney. Assim, foi firmado um contrato no valor de US\$ 150 milhões para a venda de caminhões militares do Brasil à Angola. Dois anos depois, outra linha de crédito foi aberta para o Governo Angolano, no valor de US\$ 235 milhões (RIZZI, 2005). Já a respeito da parceria público-privada em Angola, observa-se que as redes político-empresariais são determinantes na tomada de decisão sobre projetos e investimentos. Nesse sentido, Gaio (2017, p. 70) e PACS (2013, p. 25) verificam que a persistência da Odebrecht no mercado angolano, mesmo durante a Guerra-Civil, serviu para consolidar a presença brasileira no país, fortalecendo a relação de confiança e parceria política com o Governo. Atualmente, a inserção da Odebrecht no mercado angolano não depende do Governo Brasileiro, tendo em vista a já consolidada relação com os burocratas e agentes públicos angolanos.

Em geral, a relação do Governo Brasileiro com Angola cooperou em diversos aspectos para o aumento dos investimentos brasileiros no país. Como já comentado, o acordo da conta-petróleo e a concessão de linhas de crédito pelo Governo proporcionaram capital por meio de financiamentos, e assim, fomentaram os investimentos de multinacionais brasileiras. Além disso, o perdão da dívida bilateral de US\$ 315 milhões a Angola representou, em última instância, o interesse brasileiro em uma parceria de longo prazo e na promoção de investimentos de multinacionais brasileiras. Esse aspecto foi central para os investimentos na área de construção e energia, considerando que o BNDES não fornece financiamentos para projetos de empresas em países devedores ao Brasil (WEISBICH; POMEROY, 2016).

Segundo Iglesias e Costa (2011, p. 43), os quais realizaram entrevistas com executivos de empresas brasileiras na África, o Governo Brasileiro promoveu uma aproximação diplomática com Angola, abrindo as portas para a receptividade das empresas e a consolidação dos investimentos. Tendo em vista a forte concorrência com empresas chinesas no país, esses laços político-diplomáticos são determinantes, pois estabelecem relações baseadas não apenas nas capacidades financeiras, mas também nos aspectos de cooperação, alinhamento político, laços culturais e históricos e interesses econômicos em comum.

Também é interessante destacar o papel da Agência Brasileira de Exportação e Investimento (APEX) como instituição de fomento dos investimentos brasileiros em Angola, e na África de maneira geral. Com o apoio do MRE e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a APEX promove missões e feiras empresariais com executivos de diversos países. Em 2009 e 2011, foram realizadas duas missões empresariais, levando 93 e 53 empresas brasileiras, respectivamente, e totalizando US\$ 51 milhões em negócios com Angola (GARCIA; KATO; FONTES, 2013). Assim, a APEX tem contribuído a favor da atração de investimentos de pequenas e médias empresas brasileiras, sendo que a maior parte delas encontra-se no mercado angolano (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

Atualmente, os financiamentos do BNDES são destaque quando se trata da presença de empresas brasileiras na África. Porém, segundo Vilas-Bôas (2014b), no início dos anos 2000, o BNDES não possuía uma estratégia direcionada ao apoio da internacionalização de empresas, o que surgiu apenas após as mudanças no estatuto do banco, realizadas em 2002. Estas, por sua vez, foram motivadas por uma tendência de expansão dos investimentos diretos do Brasil. Assim, a promoção de financiamentos às empresas brasileiras no exterior se consolidou sob a condição de estimular as exportações brasileiras e destinar recursos apenas para empresas compostas por capital nacional (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014).

Em relação a exatidão dos dados sobre IED, as pesquisas revelaram uma dificuldade na obtenção de valores exatos e destinos finais de investimentos. Segundo Iglesias e Costa (2011, p. 14), essa falta de informações se deve à declaração de ativos no exterior, onde paraísos fiscais são declarados como destino dos investimentos, e o setor financeiro, como área de atividade empresarial. O gráfico abaixo mostra o fluxo de investimentos brasileiros em Angola por participação de capital, conforme as declarações de ativos no exterior recebidas pelo Banco Central do Brasil.

Figura 56 – IED Brasileiro em Angola (em US\$ mil)

Fonte: Banco Central, 2018.

De 2002 a 2008, os investimentos brasileiros por participação de capital em Angola cresceram 222%, chegando a US\$ 58 milhões, possivelmente devido a criação da linha de financiamento às exportações Exim Pós-Embarque em 2007. Em 2009, observa-se uma forte entrada de investimentos, que totalizaram US\$ 124 milhões. Além da linha Exim, o BNDES criou outras duas formas de financiamentos, utilizadas por empresas brasileiras em Angola - a linha para IED, e o BNDESPAR, que é uma sociedade por ações e empresa subsidiária do BNDES, a qual possibilita a capitalização de empreendimentos e multinacionais brasileiras por meio da compra de ações das mesmas (VILAS-BÔAS, 2014b).

Ademais, o gráfico mostra o pico de IED brasileiro em 2013, durante o Governo de Dilma Rousseff, quando chegou a US\$ 1,4 bilhões. Verifica-se também a continuidade desses investimentos no primeiro mandato de Dilma, em que o IED brasileiro em Angola cresceu 94%, partindo de US\$ 75 milhões em 2011 para US\$ 1,28 bilhões em 2014. Ao longo de todo período analisado, Angola recebeu US\$ 4,6 bilhões em IED brasileiro, no formato de participação de capital (BANCO CENTRAL, 2018).

Além da Odebrecht, outras corporações iniciaram seus investimentos em Angola durante o Governo Lula, como a Camargo Correa e a Queiroz Galvão em 2005, e Andrade Gutierrez, em 2006 (VILAS-BÔAS, 2014a). Assim, Gonçalves e Rodrigues (2016, p.) propõem que a política externa brasileira, voltada para o fortalecimento das relações Sul-Sul, serviram de impulso às estratégias de internacionalização de empresas brasileiras. Dessa forma, verifica-se o posicionamento do BNDES como instrumento de política externa brasileira, enquanto sua estratégia de financiamento refletia o movimento de cooperação e fluxo de investimentos (ABDENUR E RAMPINI, 2015).

Entretanto, Vilas-Bôas (2014b) destaca que a entrada das empresas brasileiras em Angola ocorreu independentemente dos financiamentos do BNDES, tendo em vista que os desembolsos na linha Exim Pós-Embarque começaram em 2007, e o acordo mais recente na conta-petróleo foi firmado em 2006. Levando em consideração que as grandes multinacionais brasileiras entraram em Angola antes da criação dessas formas de financiamento, conclui-se que a decisão e o início dos investimentos não estavam sujeitos obrigatoriamente ao capital do BNDES ou do BNDESPAR.

Ainda assim, Pinto e Abreu (2012, p. 303) demonstram a relevância dos financiamentos do BNDES para projetos de investimento de multinacionais brasileiras na área de engenharia, em Angola. Os autores analisaram 75 projetos de engenharia que receberam financiamento do BNDES entre 1998 e 2011, dos quais 44 foram desenvolvidos em Angola. Logo, o país se destacou como principal destino de financiamentos do BNDES nesse período, com projetos nas áreas de infraestrutura aeroportuária, hidrelétricas, inovação tecnológica, gasoduto, linhas de transmissão, rodovias e saneamento básico.

Assim como a disponibilidade de financiamentos, outros fatores também impulsionam os investimentos em Angola, facilitando a entrada e ampliando as oportunidades de mercado. A proximidade cultural e o idioma influenciam os hábitos e as demandas da população angolana, gerando uma boa aceitação dos produtos e da presença de empresas brasileiras no mercado. Além disso, a diversidade e oportunidade de exploração de recursos naturais no território também é valorizada pelas multinacionais brasileiras em seus planos de internacionalização (IGLESIAS; COSTA, 2011). Segundo Iglesias e Costa (2011) e Vilas-Bôas (2014a), a estrutura geológica de Angola é similar à brasileira, o que reduz significativamente o custo de investimento da Petrobrás, visto que uma tecnologia semelhante já foi desenvolvida para a exploração no Brasil.

Em Angola, a Construtora Camargo Corrêa investe no setor de infraestrutura, com a reconstrução da Estrada Nacional Lubango-Benguela e a linha de transmissão de energia que

interliga as cidades de Uíge e Maquela do Zombo, com 200 km de extensão (CAMARGO CORRÊA, 2018). Além disso, a Queiroz Galvão dá ênfase a construção de rodovias, por serem importantes corredores de transporte entre a capital, Luanda, e grandes centros produtores nas províncias do país. Ao todo, a empresa construiu mais de mil quilômetros de estradas, e também investe no setor imobiliário, serviços de limpeza e de requalificação urbana, por meio do projeto da Requalificação Urbana da Praia da Nicha (QUEIROZ GALVÃO, 2018).

Já a Odebrecht atua nos ramos de construção, extração de diamantes e petróleo, administração de supermercados e produção de agrocombustíveis. Dentre as diversas obras realizadas, destacam-se a Hidrelétrica de Laúca, a maior de Angola, as obras civis e eletromecânicas da Hidrelétrica de Cambambe, as obras de infraestrutura da futura Refinaria de Lobito e o Projeto Vias de Luanda, que busca trazer melhorias de infraestrutura urbana à capital. Assim, Gaio (2017) destaca que a longa presença da empresa no país contribui para uma relação de confiança entre a Odebrecht e o Governo angolano, o qual enaltece o comprometimento e trabalho da construtora diante das dificuldades do cenário de investimentos no país.

Dessa forma, investimentos brasileiros geram não apenas melhorias de infraestrutura e transportes, mas também contribuem ao desenvolvimento social, seja pela participação em projetos de cooperação técnica, seja pelos impactos das empresas na sociedade e cidades em que se localizam. De acordo com o Banco Mundial e IPEA (2011, p. 87), o modelo de investimento externo das multinacionais brasileiras está baseado no desenvolvimento das capacidades locais e na transferência de conhecimento a Angola. A Odebrecht, por exemplo, demonstrou seguir a tendência de contratação de funcionários locais. No início da construção da hidrelétrica, grande parte dos funcionários eram brasileiros; já em 1992, 96% dos funcionários da empresa eram angolanos, o que ainda ocorre atualmente (GAIO, 2017).

Além disso, como abordado anteriormente, Abdenur e Rampini argumentam que os interesses comerciais serviram de impulso ao aprofundamento da cooperação para o desenvolvimento entre Brasil e Angola. A criação de centros profissionalizantes por meio de parcerias da Odebrecht e Vale com o SENAI foi necessária para suprir a demanda por mão-de-obra especializada às empresas, ao mesmo tempo que trouxe impactos positivos à profissionalização e maior oferta de serviços educacionais à população angolana. Assim, a ODEBRECHT se tornou a maior empregadora privada do país, com 15.000 funcionários ao todo (IGLESIAS; COSTA, 2011; GAIO, 2017).

Ademais, a Odebrecht também atuou em projetos que envolvem transferência de conhecimento para Angola, como a Joint Venture com a Demer de Angola e a Sonangol, gerando a BIOCOM (Companhia de Bioenergia de Angola). A empresa realizou um investimento de US\$ 400 milhões, aplicados na construção de uma usina para produção de açúcar, etanol e energia a partir da cana de açúcar, uma tecnologia desenvolvida no Brasil. Logo, o impacto positivo na economia angolana se verifica na crescente produção de energia e consequente menor demanda interna pela importação de açúcar (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011).

A fim compreender o papel político-diplomático do Governo Brasileiro na relação entre o Governo Angolano e as multinacionais brasileiras, é necessário considerar os interesses dos demais países investidores em Angola, e suas respectivas alianças com o Governo no país. Verifica-se que a maior parte de investimentos externos na África, e em Angola, provém de países desenvolvidos, sendo que é recente a entrada de investimentos de países emergentes como China, Brasil e Índia (IGLESIAS; COSTA, 2011). Especialmente no setor de infraestrutura e construção, o ambiente empresarial é dominado pela forte presença chinesa, sendo que em 2012 haviam 56 empresas chinesas registradas em Angola (FONSECA; ESTEVES; GOMES, 2015).

Segundo Souza (2012, p. 92), os investimentos chineses na África de forma geral são motivados pelos interesses econômicos do Estado em relação a exploração de recursos naturais, considerando a queda na produção de petróleo e estoques de carvão na China. Assim, como comentado anteriormente, a cooperação é usada como moeda de troca em prol da promoção de investimentos chineses. Em Angola, uma característica central é o forte controle governamental, principalmente em setores estratégicos para a relação comercial entre os países. Assim como o Governo Brasileiro, a China também fornece linhas de crédito para fomentar seus investimentos em Angola. De 2001 a 2011, o Governo Chinês concedeu US\$ 12 bilhões em linhas de crédito para o Governo Angolano, que foram investidos em projetos nos setores energia, educação, saúde e água (WALDERSEE, 2015). Dessa forma, verifica-se que o tamanho da economia chinesa possibilita o fornecimento de grandes linhas de crédito, tornando ainda mais acirrado o ambiente político-empresarial em Angola (IGLESIAS; COSTA, 2011).

Os investidores brasileiros competem com a China não apenas em Angola, mas em todo o continente africano. Segundo 55% do IED recebido pelo continente provém de multinacionais chinesas, nos setores de infraestrutura, manufatura, mineração e serviços (WALDERSEE, 2015). Assim, em 2010, o ex-presidente Lula buscou promover os

investimentos brasileiros na região, em seu discurso para empresários brasileiros e tanzanianos, na Tanzânia. De acordo com Lima (2010), Lula traçou uma comparação com os investidores chineses, ao dizer que os produtos brasileiros são de melhor qualidade, além de citar um aspecto importante das empresas brasileiras, isto é, a prática de empregar funcionários dos países onde investem, ao invés de mão-de-obra brasileira.

Dentre outros países dos BRICS, as multinacionais russas também vem se destacando em Angola. A Sintez investe nos setores de óleo e gás, diamante e cobre; a Alrosa também desenvolve projetos em mineração e hidroeletricidade, enquanto a VTB possui investimentos no setor bancário angolano. Além da China e Brasil, o Governo Angolano também recebe linhas de crédito do Governo indiano, para promover investimentos nos setores de infraestrutura e agricultura. Ademais, as empresas indianas possuem investimentos na área financeira, sendo que o Banco da Índia opera em Luanda em 2005, e na infraestrutura nacional, em que se destaca a reabilitação do sistema ferroviário angolano, o maior projeto desenvolvido no país (FONSECA; ESTEVES; GOMES, 2015). Por fim, Souza (2012, p. 92) também comenta que os investimentos indianos estão relacionados a cooperação para o desenvolvimento e aos interesses econômicos do Governo Indiano na África, como acesso a fontes de energia, a contenção do extremismo islâmico e a promoção de seus interesses por reservas de petróleo.

4.5 O Discurso e as Relações diplomáticas entre Brasil e Angola

A condução deste estudo de caso sobre a cooperação técnica e o alinhamento de votos entre Brasil e Angola demanda uma análise detalhada dos discursos presidenciais e de agentes dos Estados em encontros e visitas diplomáticas entre os países, e especialmente em reuniões da AGNU. Dessa forma, as relações diplomáticas entre Brasil e Angola têm como plano de fundo a política externa empregada pelos governos, e presentes nos discursos de presidentes, Ministros das Relações Exteriores e representantes na ONU de ambos os países.

Observa-se que a aproximação entre Brasil e Angola data da década de 1970, quando o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência angolana sob o Governo do MPLA (ABDENUR; RAMPINI, 2015; WAISBICH; POMEROY, 2016). Segundo White (2010, p. 224), essa manobra demonstrou uma determinação em desafiar Portugal, antigo colonizador de Angola, assim como os EUA, tendo em vista o posicionamento comunista do partido MPLA. Além disso, as relações diplomáticas entre Brasil e Angola são embasadas por diversos acordos e parcerias. Em 1980, foi assinado o primeiro desses acordos, o Acordo de

Cooperação Econômica, Científica e Técnica, o qual gerou a Comissão Mista de Cooperação bilateral. Esta, por sua vez, também aprofundou as relações entre os países, com acordos nas áreas de agricultura, educação, formação profissional, energia e comércio (ABDENUR; RAMPINI, 2015).

Ademais, Rizzi (2005, p. 100) aponta a proximidade diplomática entre Brasil e Angola ainda na década de 1980, no escopo da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança. Em 1985, o embaixador brasileiro Jorge Álvares Maciel realizou um pronunciamento contrário a invasão sul-africana em Angola, em que deu enfoque a solidariedade e apoio brasileiros ao Governo angolano. Havia também uma grande preocupação da comunidade internacional a respeito dos abusos de direitos humanos perpetrados contra a população angolana, de forma que foram aprovadas cinco Missões de manutenção de paz da ONU no país, desde 1989. São elas UNAVEM I, UNAVEM II, UNAVEM III, MONUA (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola) e MNUA (Missão das Nações Unidas em Angola). Assim, de 1990 a 2000, verifica-se um grande número de resoluções a respeito das missões e da assistência econômica a Angola na AGNU, onde foram aprovadas 24 resoluções sem votação (UNITED NATIONS, 2018b).⁹

O engajamento brasileiro em relação a Angola ocorreu também no campo militar, pela participação de militares brasileiros nas missões de paz. De acordo com Rizzi (2005, p. 108), o Governo Brasileiro mobilizou um contingente de 5.500 militares, profissionais de equipes médicas e de engenharia. Dessa forma, o envio de tropas brasileiras serviu como uma demonstração ativa da preocupação do Governo sobre a situação de Angola, levando em conta sua relevância como parceiro na esfera Sul-Sul e entre países de língua portuguesa.

Na AGNU, seis resoluções a respeito de Angola foram determinadas por meio de voto. Em 1962, o Brasil se absteve em duas votações, que resultaram nas resoluções A/RES/1819(XVII) e A/RES/1603(XV), as quais tratavam da subjugação portuguesa e exploração contra a população de Angola, apoiando então a independência do país. No mesmo ano, o Brasil demonstrou uma aproximação diplomática nesse tema, quando votou a favor da descolonização portuguesa na resolução A/RES/1742(XVI). Ademais, a resolução com voto A/RES/44/168 foi a mais recente e ocorreu em 1989, a respeito da assistência econômica a Angola e apoio a reconstrução do país, a qual o Brasil votou a favor. Assim, o

⁹ São essas as resoluções A/RES/45/269, A/RES/45/246, A/RES/45/233 (1990), A/RES/46/195A, A/RES/46/195B, A/RES/46/195A-B, A/RES/46/142 (1991), A/RES/47/164 (1992), A/RES/48/241, A/RES/48/202 (1993), A/RES/49/227A, A/RES/49/227B (1994), A/RES/50/209A, A/RES/50/209B, A/RES/50/58 D (1995), A/RES/51/213 (1996), A/RES/52/8 A, A/RES/52/8 B, A/RES/52/8 C (1997), A/RES/53/228, A/RES/53/211 (1998), A/RES/54/17A, A/RES/54/17B (1999) e A/RES/55/260 (2000).

Brasil manteve esse posicionamento conforme os anos anteriores, nas resoluções A/RES/36/172C, de 1981, sobre atos de agressão do regime Apartheid em Angola e outros países africanos, e A/RES/31/44, de 1976, que tratava da admissão de Angola na AGNU (UNITED NATIONS, 2018b).

Nos anos seguintes, o Brasil foi membro não-permanente no Conselho de Segurança nos biênios 1993/94 e 1998/99 (CSNU, 2018). No biênio de 1993/94, foram aprovadas treze resoluções a respeito do conflito em Angola, sendo elas 804 (1993), 811 (1993), 823 (1993), 834 (1993), 851 (1993), 864 (1993), 890 (1993), 903 (1994), 922 (1994), 932 (1994), 945 (1994), 952 (1994), 966 (1994). Ademais, em janeiro de 1999, o Brasil ocupava a posição de presidência no CSNU, enquanto foi aprovada a resolução 1.221 referente a Guerra-Civil angolana e o posicionamento dos países-membros contra as ações da União para Independência Total de Angola (UNITA). A conjuntura demonstrava uma resolução pacífica para o fim da Guerra-Civil, com a aprovação da resolução 1.149 que prorrogava as atividades da MONUA. Nesse período, verifica-se a grande quantidade de resoluções adotadas em relação ao conflito angolano, o que evidencia a atenção dada pelo Brasil a favor da resolução pacífica da situação no país (RIZZI, 2005).

As relações bilaterais entre Brasil e Angola também se consolidaram no escopo de outras Organizações Internacionais, como a ZOPACAS e a CPLP. Tendo o Brasil investido diretamente na revitalização da ZOPACAS, Abdenur e Rampini (2015) destacam que Angola se consolidou como um importante parceiro africano nesse processo, fortalecendo assim as relações políticas bilaterais entre ambos. Ademais, desde a sua criação, a CPLP se tornou um elemento central nas relações bilaterais entre Brasil-Angola, o que repercutiu também no escopo das Nações Unidas (RIZZI, 2005).

Assim, verifica-se que um dos objetivos iniciais da CPLP é de trabalhar em prol da inserção internacional conjunta em foros internacionais. Segundo Rizzi (2005, p. 90), essa crescente atuação dos membros da CPLP não ocorreria por meio de alinhamento de votos individuais, e sim, pelo fortalecimento da identidade cultural em comum, a qual poderia então direcionar os objetivos de cada país.

Além disso, os esforços brasileiros não ocorreram apenas no âmbito multilateral, sendo que a atuação mais direta se verifica na apresentação das propostas de congelamento das contas bancárias de membros da UNITA e banimento das exportações de diamantes pela organização (RIZZI, 2005). De maneira efetiva, as relações diplomáticas se aprofundaram especialmente após a Guerra Fria, o que refletiu nos encontros entre chefes de Estado de Brasil e Angola, e assim, no crescente incentivo à cooperação bilateral. Em 1989, o ex-

presidente José Sarney viajou a Angola, e FHC, em 1996, tendo como objetivo o aprofundamento das relações comerciais.

Ademais, o ex-presidente Lula realizou o maior número que visitas ao continente africano, em comparação com seus antecessores, das quais duas foram à Angola, em 2003 e 2007 (ABDENUR; RAMPINI, 2015). Já Dilma Rousseff esteve uma vez no país, em 2011, além de ter recebido no Brasil o ministro das Relações Exteriores, George Chikoti, em 2011, e o presidente angolano, José Eduardo dos Santos, em 2012 (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2018). Dessa forma, deve-se considerar o conteúdo dos discursos realizados pelos presidentes e ministros das Relações Exteriores do Brasil e de Angola nessas ocasiões, como indicativos das posições, interesses e perspectivas dos países quanto às suas relações bilaterais.

No discurso do ex-presidente FHC em Luanda, verifica-se que o estreitamento das relações bilaterais foi também motivado pelo envio de militares brasileiros ao país, assim como pelo apoio à reconstrução da democracia angolana. Assim, o Governo assegurou o interesse brasileiro em desenvolver a cooperação em diversas áreas, além de ampliar a presença de empresas brasileiras em Angola, de forma que o discurso evidencia um posicionamento de interesses mais centrado na visão assistencialista de cooperação (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

A partir do Governo Lula, em 2003, a política externa brasileira na África se fundamenta no ideal de multilateralização da agenda de cooperação no continente, e segue na direção de projetos que apoiem o desenvolvimento africano a longo prazo. Essa visão está presente desde o discurso de posse do ex-presidente Lula no Congresso Nacional, quando reafirmou os laços entre a África e o Brasil, e o papel brasileiro na promoção do desenvolvimento e crescimento de países africanos (CMI, 2013).

Milani e Carvalho (2013, p. 26) destacam a política externa brasileira nessa conjuntura como mais audaciosa em relação a África, enquanto posiciona o Brasil como um líder regional que almeja demonstrar seu *soft power* nos foros internacionais. Assim, o discurso brasileiro apresentado por Lula expunha a urgência de uma reforma das instituições de governança global, como a ONU, tópico que esteve também presente no discurso de posse do ex-presidente (CMI, 2013). Em concordância, Mendonça Junior e Faria (2015, p. 11) relacionam a política externa empregada por Lula com o interesse em ampliar o poder de barganha do Brasil na arena internacional.

Em 2007, em sua segunda visita a Angola, Lula realizou seu discurso na Assembleia Nacional em Luanda. O ex-presidente abordou diversos temas, como a cooperação técnica

bilateral nas áreas de saúde e educação, e reforçou a relevância da continuidade dessa parceria, a fim de elevar a condição de vida da população e gerar desenvolvimento econômico em Angola. Ademais, o ex-presidente Lula cita a presença de empresários brasileiros nessa visita, assim como a intenção em ampliarem os investimentos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Logo, nesse comentário, verifica-se um indicativo da parceria entre agentes privados e o poder público, ou seja, o Governo Brasileiro, na consolidação da relação bilateral com Angola, a qual envolve não apenas a cooperação técnica desenvolvida pela ABC mas outros aspectos, como os decorrentes de investimentos das multinacionais como Odebrecht, Petrobrás e Queiroz Galvão.

Quanto à ordem internacional, o discurso de Lula aborda também a urgente necessidade de democratização das instituições políticas internacionais, um tema considerado estratégico para a agenda de política externa brasileira. Ainda, o presidente reconhece e agradece o apoio angolano à candidatura do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, tendo em vista a relevância de apoios diplomáticos de seus parceiros do Cone Sul no conserto das negociações na Organização (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Assim, novamente, em 2010, verifica-se o apoio de Angola na liderança regional do Brasil, especialmente no discurso feito pelo presidente José Eduardo dos Santos em sua visita a Brasília. O presidente destacou a contribuição e o empenho do Brasil a fim de solucionar problemas mundiais, e reiterou seu apoio para que o Brasil se torne membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (ANGOP, 2010). Nesse encontro, no dia 23 de Junho de 2010, Brasil e Angola assinaram a Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de uma Parceria Estratégica, a qual evoca as relações bilaterais nas áreas de cooperação, ciência, defesa, segurança e comércio, e na arena internacional, como o apoio brasileiro à candidatura de Angola como membro não-permanente do Conselho de Segurança (BARRIOS, 2014).

Além disso, Barrios (2014) aponta que essa declaração formaliza a parceria estratégica entre Brasil e Angola, e assim, abre espaço para a cooperação em temas diversos. No âmbito das relações diplomáticas, é importante citar a intenção de promover a concertação de interesses políticos entre as posições de ambos em Organizações Internacionais como a AGNU. Dessa forma, os posicionamentos presentes nos discursos de Brasil e Angola demonstram que o alinhamento político provém de um interesse e ideais recíprocos, em detrimento de um possível empenho brasileiro em barganhar o apoio de Angola, como moeda de troca dos esforços em cooperação técnica.

No discurso realizado pelo ex-presidente Lula após a assinatura dessa parceria estratégica, Lula reitera a força das relações econômicas entre ambos os países, e a intenção em atuar de forma conjunta e coordenada com Angola. A longo prazo, verifica-se o interesse em uma nova ordem de equilíbrio nas Instituições do sistema internacional, ao dizer que

“Angola e Brasil são dois grandes países em desenvolvimento, que estão convencidos da necessidade de construir uma ordem internacional mais justa e equânime. A reforma das instituições globais não pode ignorar a crescente importância da África e da América do Sul (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).”

Nos anos posteriores, no Governo Dilma, a proximidade entre Brasil e Angola se verifica nas constantes visitas presidenciais e diplomáticas entre ambos. Em Julho de 2011, destaca-se a visita do Ministro Antonio de Aguiar Patriota a Angola, e meses depois, da ex-presidente Dilma. Nessa ocasião, o presidente angolano José Eduardo dos Santos demonstrou novamente seu apoio à candidatura brasileira no Conselho de Segurança da ONU, enquanto também reconheceu a importância regional do Brasil e sua estabilidade econômica em tempos de crise (ANGOP, 2011).

Em outubro de 2011, Dilma realizou um discurso na Assembleia Nacional de Angola, no qual afirma que os países africanos de língua portuguesa continuam sendo, em seu Governo, parceiros prioritários da política externa brasileira. Dentre as relações bilaterais, Dilma comentou sobre a cooperação em educação, por meio do intercâmbio de professores e alunos de Ensino Superior entre Brasil e Angola, do fortalecimento das relações comerciais, e da crescente presença das multinacionais brasileiras em Angola (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

À respeito do cenário internacional, o discurso da ex-presidente Dilma destacou que a estrutura de poder em foros internacionais representa uma ordem ultrapassada, que não leva em consideração a relevância dos países emergentes nos arranjos políticos e econômicos. Assim, Dilma afirma que o Brasil tem trabalhado a favor da reforma da ONU e de instituições financeiras, como o FMI e o Banco Mundial (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2011).

Como resposta, ainda durante a visita de Dilma Rousseff, o presidente angolano evidencia um discurso de reciprocidade de interesses em relação a cooperação com o Brasil e

ao alinhamento diplomático no sistema internacional. Assim, José Eduardo dos Santos afirma a importância da parceria com o Brasil em temas relacionados às Metas de Desenvolvimento do Milênio da ONU até 2015, como por exemplo, a erradicação da pobreza extrema e da fome, a universalização do ensino, a redução da mortalidade infantil, a melhora da saúde materna e a criação de parcerias para o desenvolvimento. Já em relação ao alinhamento político em OIs, o presidente angolano destacou os interesses de seu país em relação ao fortalecimento da liderança regional do Brasil na AGNU, ao afirmar que

“A presença do Brasil no Conselho de Segurança da ONU seria igualmente uma garantia de uma melhor cooperação Sul-Sul e de que a voz de outros países emergentes, entre os quais Angola se inclui, seria também tomada em consideração na hora de se tomarem decisões de interesse global” (ANGOP, 2011).

Portanto, verifica-se que o apoio angolano à candidatura brasileira como membro permanente está embasado em seu interesse de ampliar o espaço para países emergentes em negociações de foros internacionais. Angola, assim como outros países de língua portuguesa, vê o Brasil como uma voz para as aspirações de países em desenvolvimento, que buscam reduzir as assimetrias de poder no sistema internacional. Novamente, essa visão pode ser identificada nas palavras do Chanceler angolano Georges Chikoti, que esteve no Brasil em 2015 e reafirmou o apoio à candidatura brasileira ao CSNU, assim como a reforma do Conselho, ao dizer que

“Estamos interessados na reforma do Conselho de Segurança e esperamos que, nos próximos três a cinco anos, possa haver uma posição sólida sobre aquilo que virá a ser o futuro do conselho no seu todo, para que haja novos países, novas regiões representadas como membros permanentes. Vemos o Brasil como um potencial membro permanente pelo seu crescimento, pelo seu envolvimento nas questões internacionais e acho que se justifica a posição do Brasil sobre a reforma” (Agência Brasil, 2015).

Da mesma forma, em Junho de 2014, a ex-presidente Dilma retribuiu à Angola, sinalizando apoio diplomático à candidatura angolana como membro não-permanente do CSNU (VALOR ECONÔMICO, 2014). Quatro meses depois, Angola foi eleita no Conselho,

com 190 votos favoráveis, dentre os 193 contabilizados, e assim iniciou sua participação como membro (ANGOP, 2016).

Portanto, verifica-se que os discursos promovidos pelo Governo Brasileiro apontam a questão da reforma das Nações Unidas e de Organizações financeiras como um tema central para a crescente liderança e destaque do Brasil em foros internacionais. Assim, o Governo Brasileiro busca parcerias no Cone Sul que possam apoiar esse pleito, em favor de uma necessidade geral entre os países em desenvolvimento, ou seja, de tornar as instituições internacionais mais justas e equilibradas.

Em contrapartida, os discursos de Angola em visitas e encontros diplomáticos expõe claramente o apoio à demanda brasileira de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança. Aliado a isso, observa-se o interesse angolano em ter uma representação e uma voz em nome dos países em desenvolvimento nos foros internacionais, de forma que o Brasil assumisse uma posição favorável ao pleito a favor das visões e preferências desse grupo emergente.

Ademais, a Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de uma Parceria Estratégica, assinada em 2010, demonstra o interesse mútuo de ambos os países no aprofundamento das relações bilaterais em cooperação e em foros internacionais. Assim, a Declaração é uma demonstração mútua desses objetivos, de forma que os Governos Brasileiro e Angolano expuseram seus interesses no contínuo alinhamento político-diplomático no âmbito na AGNU (BARRIOS, 2014).

4.6 Entrevistas

Tendo em vista as análises então abordadas no capítulo anterior a respeito das relações no escopo comercial, de investimentos e político-diplomáticas entre Brasil e Angola, o presente capítulo irá se aprofundar no tema das relações bilaterais do alinhamento de interesses na Assembleia Geral e do desenvolvimento de projetos de cooperação técnica brasileira. Em última instância, tem-se como objetivo central verificar se o Brasil se utiliza da cooperação técnica como um meio de barganha de votos e alinhamento político na AGNU. Com esse intuito, duas entrevistas semi-padronizadas foram realizadas com relevantes atores brasileiros e angolanos, sendo eles Paula Silveira, Analista de Cooperação Técnica da ABC para os PALOP e Timor-Leste, e Especialista em Cooperação Sul-Sul, assim como Domingos César Correia, 3º Secretário da Missão de Angola na ONU (PERMANENT MISSION OF ANGOLA TO THE UNITED NATIONS, 2018).

4.6.1 Conclusão sobre as entrevistas

As entrevistas foram realizadas no formato semi-padronizado, e nos permitem observar diversos aspectos das relações bilaterais entre Brasil e Angola, pela ótica de profissionais que trabalham no campo da cooperação e da diplomacia nesses países. Assim, as respostas e opiniões relatadas dizem respeito aos profissionais entrevistados, mas não representam a visão ou a posição política das Organizações em que trabalham.

Em relação ao início da cooperação bilateral com Angola, Paula Silveira comentou sobre a prática do país em receber cooperação ou ajuda externa pelo formato de transferência de recursos financeiros. Devido às diversas oportunidades de investimento em Angola, o país estava numa posição favorável, em relação às negociações de projetos de cooperação e investimentos externos. Ao longo dos anos, o desenvolvimento e o sucesso de projetos de cooperação técnica ampliaram a confiança do Governo e das instituições de Angola em relação a cooperação técnica bilateral.

Assim, constata-se a recente abertura e o interesse do Governo Angolano pela cooperação brasileira, cujo formato de assistência não se define pela transferência de recursos e empréstimos. Segundo Paula, a confiança no trabalho desenvolvido se verifica na relação amigável entre os profissionais envolvidos, nas fases de elaboração, negociação e monitoramento de projetos entre agências nacionais e na troca de conhecimento entre brasileiros e angolanos. Nesse aspecto, Paula aponta que

“A cooperação técnica do Brasil atende Angola de uma forma que outros países não atendem; ela busca desenvolver capacidades, não gerando uma relação de dependência. Agora, o Brasil muitas vezes não era colocado como grande parceiro porque não há transferência de recursos, então isso é uma mudança de paradigma.”

Ademais, Paula citou a diversidade de projetos de cooperação técnica bilateral da ABC. Na área da saúde, os projetos relacionados à implementação do Banco de Leite materno e à anemia falciforme foram de grande relevância e peso na cooperação bilateral. Em educação, Paula citou a parceria com o SENAI na criação do Centro de Formação Profissional Brasil-Angola e do fluxo de intercâmbio de estudantes e profissionais angolanos e brasileiros. Ademais, Paula destacou a cooperação técnica no setor de agricultura, especialmente em projetos de investigação agrária com a parceria da EMBRAPA. Domingos também destaca esse setor como de grande importância para a cooperação bilateral, tendo em vista a frequente competição entre Brasil e China por projetos de investimento em infraestrutura. Dessa forma, o Brasil poderia explorar as oportunidades em agricultura e compartilhar sua expertise, se diferenciando da cooperação chinesa, a fim de explorar o grande potencial no país.

Quanto aos resultados dos projetos de cooperação, Paula comentou sobre a dificuldade inicial na mensuração de indicadores, sendo necessário um conhecimento profundo em gestão de projetos dentre os profissionais da ABC. Ainda assim, a cooperação desenvolvida sempre se embasou na transferência de conhecimento e de experiências, e na visão de redução de assimetrias no sistema internacional, buscando desenvolver parcerias entre países em desenvolvimento. Após alguns anos de cooperação, a ABC começou a desenvolver seus métodos de gestão de projetos e mensuração de resultados, sendo assim lançado o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul.

Em relação ao comércio e ao fluxo de investimentos bilaterais, Domingos cita que o idioma em comum, as influências brasileiras na cultura e na sociedade angolana e as identidades culturais similares aproximam as nações e facilitam os investimentos de multinacionais brasileiras em Angola. As empresas brasileiras do setor de construção civil já estão bem estabelecidas no país, e são valorizadas por tamanha contribuição ao desenvolvimento econômico nacional. A respeito disso, Paula comenta que a cooperação técnica não está condicionada ao fortalecimento das relações comerciais entre os países, mas

destaca que as relações comerciais podem cooperar para o aumento da demanda por projetos de cooperação em Angola, e vice-versa.

Ademais, a entrevista com Paula esclarece a perspectiva da PEB, enquanto Domingos nos fornece o ponto de vista da diplomacia angolana. Por um lado, o Brasil se projeta como representante do conjunto de países em desenvolvimento; ao pleitear maior representatividade do âmbito Sul em OIs, o Governo Brasileiro dá voz às demandas de seus parceiros, dos quais muitos são também receptores de cooperação técnica. Em concordância, Domingos comenta que Angola deseja ter maior representatividade na AGNU, e explica o interesse e apoio angolano ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança, pois

“...quando o Brasil está no Conselho, consideramos na CPLP que temos uma voz no Conselho, de um membro da organização de países em desenvolvimento. Então isso nos motiva a apoiar a candidatura brasileira, e apoiar a posição brasileira, que demanda a maior participação do Sul no aspecto multilateral, que a nós nos interessa.”

Ambos os entrevistados apontaram que o alinhamento de interesses entre países receptores da cooperação e o Brasil, com um possível alinhamento de votos, representa o alinhamento no âmbito de países em desenvolvimento, mas não dos objetivos de um país apenas, de forma unilateral. Nessa questão, Paula diz que o Brasil

“...se coloca como uma voz que representa um bloco, os interesses dos países em desenvolvimento, o que vai obviamente contra os interesses Norte-Sul. Acho que é aí que o Brasil se projeta, não necessariamente numa relação de compra de voto. Esse período que a gente aumenta a cooperação Sul-Sul, saindo da prioridade dos países PALOPS para outros países, como Benin, Togo, Mali, Burkina Faso, e esses países apoiaram o Brasil. E porque eles queriam estar na liderança também.”

Além disso, foi feita uma pergunta à Paula Silveira, quanto a influência das identidades culturais e históricas em comum, entre os PALOPS, sobre o alinhamento de interesses entre Brasil e Angola na Assembleia Geral da ONU. Entretanto, a entrevistada, respondeu que não se sentia confortável em responder a respeito de relações políticas e

diplomáticas, devido a seu trabalho e expertise serem especificamente a respeito da Cooperação Técnica com Angola.

Domingos aponta o alinhamento existente entre Brasil e outros PALOPs em temas referentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e a reforma da organização, porém posições divergentes são comuns nas comissões de discussão na AGNU. Assim, essa relação entre alinhamento de voto e cooperação técnica é diferente do que observado em outros estudos a respeito da ajuda externa entre países receptores e doadores, sendo estes países desenvolvidos, e os receptores, economicamente dependentes da assistência financeira. Quanto à Angola, o alinhamento de interesses com países parceiros depende do tema tratado na AGNU, e quanto a isso Domingos relata que

“esse alinhamento é feito entre países em desenvolvimento, podendo ser entre a CPLP ou não, com outros parceiros. Não é algo definido, mas em geral em questões de desenvolvimento humano e econômico Brasil e Angola concordam e tem visões alinhadas.”

Por fim, Domingos comenta que a estratégia de compra de voto é praticada por países na AGNU, e que essa é uma prática entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, quando estes são altamente dependentes da ajuda externa. Entretanto, Domingos observa que Angola não se encontra nessa posição, devido a seu alto índice de crescimento nas últimas décadas e ao grande potencial para investimentos externos e desenvolvimento econômico. Assim, a cooperação técnica em Angola não sujeita seu Governo à obrigação de alinhamento de voto com um país-doador, sendo que este tem liberdade para buscar alinhamento com seus diversos parceiros, além de interrompê-lo quando julgar necessário.

Portanto, ambas as entrevistas evidenciaram que o alinhamento de interesses entre o Brasil e Angola ocorre no escopo dos membros da CPLP, porém depende dos temas tratados na Assembleia Geral. Assim, não é possível afirmar que Brasil e Angola façam parte de uma coalizão de países em alinhamento. Ademais, quando este existe, a cooperação técnica prestada não representa uma variável de influência nessa relação, de forma que o Brasil não utiliza o fluxo e os projetos de cooperação técnica como uma maneira de fortalecer o alinhamento de voto e a formação de coalizões a seu favor na AGNU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo das Relações Internacionais, a literatura sobre alinhamento de voto em Organizações Internacionais trata majoritariamente do arranjo político entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, desde a década de 1950 até hoje. Esses arranjos políticos, em sua gênese, expõem as desigualdades nas esferas sociais e econômicas e as contradições do sistema internacional. Assim, os alinhamentos políticos em OIs sofrem influência de diversas variáveis, como ideologia de governos, laços culturais e históricos, fluxos de comércio e investimentos, e alocação de ajuda externa.

Nas últimas décadas, verificou-se a crescente inserção de países em desenvolvimento como novos doadores de ajuda externa, como Brasil, China, Rússia e Índia. Nesse aspecto, considera-se o surgimento de novos formatos de assistência, não apenas a ajuda externa no formato estabelecido pelo CAD, como transferência de recursos, mas também por meio da cooperação técnica em diversas áreas, como saúde, educação, agricultura, segurança e desenvolvimento humano.

Assim, o objetivo central dessa dissertação foi observar se a ajuda externa bilateral, no formato de cooperação técnica, se correlaciona com a estratégia brasileira de barganha de votos de países receptores em OIs. A pesquisa testou a hipótese exploratória de que o Brasil usa a cooperação bilateral com países em desenvolvimento como meio para influenciar o comportamento de voto destes, em prol de seus interesses políticos na Assembleia Geral.

A escolha do Brasil como objeto de análise decorre de diversos fatores. Constata-se a sua crescente alocação de recursos para a cooperação técnica, e a diversificação de países receptores principalmente a partir do Governo Lula. Ademais, a cooperação brasileira é norteadada pelos princípios de não intervenção, ausência de condicionalidades, redução de discrepâncias entre os países envolvidos e respeito às soberanias nacionais. Logo, esses princípios fazem parte de todas as vertentes da cooperação brasileira, e especialmente em relação ao formato de cooperação técnica, os projetos são pautados no desenvolvimento de capacidades e na transferência de expertise de Instituições Governamentais e parcerias privadas, buscando, em última instância, a redução de assimetrias no sistema internacional.

Esse princípio de redução de assimetrias, por sua vez, norteou a Política Externa Brasileira a partir do Governo Lula, cuja ênfase foi na crescente inserção do Brasil como uma liderança regional, a formação de alianças na esfera Sul-Sul, por meio de acordos com parceiros não-tradicionais, como China, Oriente Médio, Ásia Pacífico e da diversificação de parcerias na África. Assim, Vigevani e Cepaluni (2007) definem a PEB no Governo Lula com

a expressão “autonomia pela diversificação”, devido a variedade de novas parcerias em acordos comerciais, cooperação internacional e coalizões em foros internacionais. Nessa conjuntura, o discurso político do ex-presidente Lula e da diplomacia brasileira ressalta o interesse em pleitear a favor de reformas em organizações internacionais, como o Conselho de Segurança, o FMI e o Banco Mundial, a fim de refletir as novas relações de poder no sistema internacional. Como reflexo dessas mudanças, o Governo Brasileiro pretende aumentar seu poder de barganha nessas instituições, aliado a outros países emergentes.

Assim, a análise quantitativa descritiva sobre a CTPD destacou o aumento de 288% na quantidade de países receptores entre 2003-2010, de forma que a diversificação de receptores fez parte não apenas do discurso internacional, mas também da execução dos projetos de CTPD. Ademais, os dispêndios governamentais com as atividades de Cooperação técnica cresceram 216% no segundo mandato do Governo Lula, alcançando US\$ 57,7 milhões em 2010.

Estes dados, por sua vez, evidenciam o interesse brasileiro em ampliar o alcance da CTPD, assim como das relações diplomáticas com países receptores, visando os interesses de Política Externa. Nesse aspecto, as viagens presidenciais apresentaram um aumento de 111% na quantidade de países visitados no Governo Lula, comparado ao presidente anterior, mas uma grande redução no mandato de Dilma. Portanto, em última instância, entende-se que a PEB especialmente durante o Governo Lula buscou fortalecer as relações bilaterais no cone Sul, a fim de contrapor o peso de potências tradicionais em foros multilaterais.

Tendo isso em vista, o presente estudo buscou observar as relações entre o Brasil e os principais países receptores de cooperação técnica nas variáveis relacionadas ao alinhamento político em OIs, conforme a literatura, ou seja, alocação de ajuda externa, no formato da cooperação técnica, e fluxos comerciais e de investimentos. A análise dos dispêndios em CTPD, fornecidos pela ABC, mostrou que Moçambique, São Tomé e Príncipe, Haiti, Peru, Timor-Leste, Guiné-Bissau, Guatemala, Jamaica, Cabo Verde e El Salvador são os principais países receptores dessa assistência. Após a seleção dos 20 principais receptores da CTPD, constatou-se que todos têm pelo menos 91% de concordância de votos com o Brasil na AGNU. Logo, dois cenários são possíveis: o alinhamento de voto pode decorrer da alocação de cooperação técnica, pela prática de barganha, ou o fortalecimento das relações bilaterais entre o Brasil e os países receptores resulta na convergência de posições na AGNU.

Entretanto, a direção de alinhamento com o Brasil enfrenta uma limitação orçamentária, devido ao alto volume de ajuda externa alocado por países da OCDE, de forma que a CTPD brasileira representa uma pequena parcela da assistência aos países em

desenvolvimento. Por isso, o alinhamento de voto em OIs, se existente, certamente favoreceria países desenvolvidos com maior capacidade de assistência. Logo, não seria possível, pela metodologia quantitativa, observar assertivamente os efeitos da CTPD sobre o alinhamento e a barganha de voto, e optou-se pelo desenvolvimento de um estudo de caso, para o qual Angola, que foi o 12º país receptor entre 2000-2015, foi escolhida para as análises.

No âmbito multilateral, Angola concorda com o posicionamento brasileiro na AGNU em 94% dos votos ao longo do período observado. Rodrigues e Gonçalves (2016, p. 263) também confirmam a alta convergência de votos em relação ao Brasil, principalmente entre 2006-2011, no segundo mandato de Lula. A participação de grupos regionais e a crescente liderança regional de Angola também favorece a formação de coalizões multilaterais, como no âmbito da CPLP e da ZOPACAS.

Assim, os dispêndios em cooperação técnica, aliados ao forte crescimento econômico e a democratização das instituições do país após o fim da Guerra Civil favorecem o desenvolvimento de projetos em diversas áreas de expertise brasileira, além de ser atrativo para a entrada de empresas brasileiras. Quanto ao aspecto comercial, Angola é o principal país africano a obter linhas de crédito aprovadas pelo BNDES, e um dos principais destinos de investimentos de empresas brasileiras do setor de infraestrutura e construção, movimento que se intensificou a partir de 2003.

É interessante verificar que a estratégia de aproximação brasileira no continente africano se aplica às relações com Angola, especificamente, pelos pilares de diplomacia política, comércio e investimento, aliados a cooperação. No tocante à cooperação técnica, os dispêndios e a quantidade de projetos se ampliaram principalmente a partir de 2006, o que coincide com o período de maior convergência de votos. Em geral, os projetos tratam dos setores de saúde, educação, agricultura, desenvolvimento social, trabalho e emprego e defesa.

Entretanto, há uma grande discrepância de valores alocados em cooperação técnica, em relação aos dispêndios de cooperação técnica dos países da OCDE, o que limitaria a capacidade de barganha e alinhamento de voto brasileiro com Angola. Ainda assim, a cooperação técnica brasileira em Angola possui características particulares, as quais fortalecem as relações político-diplomáticas, como a herança histórico-cultural em comum, o formato de transferência de conhecimentos, a partir da expertise de políticas públicas do Governo Brasileiro, e a pluralidade de atores envolvidos. Ademais, durante a entrevista, Paula Silveira ressalta que a metodologia de criação e implementação da CTPD brasileira foi abrindo as portas para novos projetos, em que se observa a valorização da expertise brasileira

em temas de políticas públicas em países em desenvolvimento e um aumento de confiança com relação ao Brasil, à ABC e às Instituições parceiras na cooperação.

No âmbito das relações comerciais, ocorre um crescimento expressivo de exportações e importações entre Brasil e Angola em meados de 2007 e 2008. Mesmo que a cooperação brasileira não seja motivada por interesses comerciais, constata-se que o período de maior dispêndio em cooperação técnica também foi marcado pelo aprofundamento das relações comerciais. Entretanto, ao analisarmos os fluxos de exportações e importações angolanas em relação a outros países dos BRICS, o Brasil é o quarto parceiro comercial, atrás de China, Índia e África do Sul. Logo, é possível que esse resultado não corrobore diretamente para o alinhamento de voto com Angola, tendo em vista o aprofundamento das relações comerciais angolanas com outros países emergentes, também importantes parceiros na AGNU.

No tocante aos investimentos externos, Angola foi o principal destino do financiamento pós-embarque às exportações do BNDES às empresas brasileiras na África. Na relação entre poder público e privado, a prática de lobby e incentivo governamental implementada nos mandatos de Lula corroboraram para a abertura do mercado angolano às grandes empresas brasileiras, como Odebrecht, Vale, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão e Camargo Corrêa.

Assim, os Investimentos externos podem fortalecer interesses em comum devido às alianças entre as elites privadas e Governos Nacionais. De fato, Domingos reitera sobre a crescente confiança do Governo Angolano em relação às multinacionais brasileiras, e o resultante fortalecimento das relações bilaterais entre os dois países. Entretanto, Angola vêm se destacando como um dos principais destinos de IED no continente africano, devido às amplas oportunidades de investimento para multinacionais de diversos países desenvolvidos e emergentes. Logo, o Governo Angolano pode desenvolver novas parcerias em foros internacionais, além das já tradicionais no continente africano, não havendo necessidade de se alinhar politicamente em troca de ajuda externa ou forma de cooperação.

De maneira geral, as análises dos discursos político-diplomáticos evidenciaram o suporte mútuo entre Brasil e Angola, em discursos e entrevistas de seus presidentes e ministros das Relações Exteriores. Assim, o ex-presidente angolano afirmou o apoio à candidatura brasileira como membro permanente do Conselho de Segurança, enquanto o Brasil também sinalizou o mesmo quanto à candidatura de Angola como membro não permanente. Logo, conforme Domingos relata, a presença do Brasil no CSNU representa uma voz em nome dos países em desenvolvimento, em que o Brasil assumiria posições favoráveis a favor das preferências desse grupo.

Ademais, Brasil e Angola firmaram essa intenção em 2010, na Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de uma Parceria Estratégica, a qual é uma clara demonstração do interesse no alinhamento político-diplomático em foros internacionais, especialmente na AGNU. Entretanto, segundo Domingos Correia, a formação de coalizões depende da posição individual de cada país, em relação a seus parceiros, e ao tema tratado, que por vezes são muito específicos. Assim, é possível que haja um alinhamento regional com países africanos, enquanto o Brasil se alinha à região latino-americana.

Particularmente com o Brasil, o alinhamento de votos ocorre em temas relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em que as posições de países emergentes se assemelham, e no escopo dos interesses de países da CPLP. Porém, nas comissões de discussão sobre temas específicos, as opiniões brasileiras e angolanas são, com frequência, divergentes. Além disso, Domingos enfatizou também que o alinhamento de voto em troca de ajuda externa ou cooperação é uma prática comum entre países de baixo desenvolvimento econômico e social, dependentes da assistência externa, o que não é o caso de Angola. Ao contrário, o Governo Angolano tem buscado desenvolver suas parcerias bilaterais na AGNU, a fim de exercer a liderança e os interesses do país no continente africano.

Portanto, pode-se concluir que o alinhamento de posições e interesses de Brasil e Angola ocorre devido a conjuntura de países emergentes, pertencentes à CPLP, que tem em vista a reforma de Organizações Internacionais por maior representatividade frente às potências tradicionais. Assim, o fortalecimento das relações bilaterais por meio da cooperação técnica, fluxos de comércio e investimentos parece haver contribuído para a aproximação política, e o alinhamento entre os países estudados. Este ocorre cordialmente em discursos e declarações conjuntas, em uma relação de parceria vertical, não havendo qualquer estratégia de barganha ou compra de votos visando os interesses brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO . **Projetos**. 2018a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Centro de Formação Brasil-Angola**. 2018b. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CentroFormacaoAngola>>. Acesso em: 22 maio 2018.

ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento com Angola e Moçambique: uma visão comparada**. Livro Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais, 2015, p. 81-112.

ABREU, Fernando José Marrone De. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 1-14. Jul./Dez. 2013.

AGÊNCIA BRASIL. **Angola reafirma apoio à vaga para o Brasil no Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-01/angola-reafirma-apoio-ao-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu>>. Acesso em: 19 Jun. 2018.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives Foreign Aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**, v. 5, p. 33 – 63, 2000.

ALVI, Eskander; SENBETA, Aberra. Does foreign aid reduce poverty? **Journal of International Development**, v. 24, p. 955-976, 2012.

ANGOP. **Angola termina mandato no Conselho de Segurança da ONU**. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2016/11/52/Angola-termina-mandato-Conselho-Seguranca-ONU,65950bf2-0b60-46e4-a112-fb8904c1d73b.html>. Acesso em: 20 Jun. 2018.

_____. **Discurso do PR na visita ao Brasil**. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/portal/discursos-do-presidente/discursos/2013/7/34/Discurso-visita-Brasil,bcaa80ca-f035-41a5-be19-bdbb422b3d06.html>. Acesso em: 19 Jun. 2018.

_____. **Discurso por ocasião da visita da Presidente do Brasil, Dilma Rousseff**. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/portal/discursos-do-presidente/discursos/2013/7/34/Discurso-por-ocasio-visita-Presidente-Brasil-Dilma-Rousseff,6566e939-ff8c-4c76-a55c-11ee32fefadb.html>. Acesso em: 19 Jun. 2018.

_____. **Reafirmado apoio de Angola a candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança**. Disponível em: <http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2011/9/42/Reafirmado-apoio-Angola-candidatura-Brasil-Conselho-Seguranca,86c597f4-02f8-4f7f-81a6-5748e35fb0cc.html>. Acesso em: 19 Jun. 2018.

APOLINÁRIO, Laerte. J. **ABC [mensagem pessoal]**. Mensagem recebida por <paulinhaferolla@hotmail.com> em 2 mai. 2017.

_____. **Ajuda externa e governança das instituições financeiras internacionais: o caso do Brasil no FMI e Banco Mundial.** São Paulo: Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, abr. 2016. 28 p.

AZZI, Diego. **A política externa brasileira e as relações com a África.** Disponível em: <<http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinioao/a-politica-externa-brasileira-e-as-relacoes-com-a-africa/#.W0Of0dJKjIV>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BAILEY, Michael; STREZHNEV, Anton; VOETEN, Erik. Estimating Dynamic State Preferences from UN Voting Data. **Journal of Conflict Resolution**. DOI: 10.1177/0022002715595700.

BALL. Bloc Voting in the General Assembly. **International Organizations**, v. 5, n. 1, p. 3-31. 1951.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **CBE – Capitais Brasileiros no Exterior.** Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>>. Acesso em: 02 maio 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Central de Downloads.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads>>. Acesso em: 10 maio 2018.

BARRIOS, Alejandro. **Relações Brasil – Angola: entre o pragmatismo e a estratégia.** Disponível em: <<https://observatoriodafrica.wordpress.com/2014/06/27/relacoes-brasil-angola-entre-o-pragmatismo-e-a-estrategia/>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BERTHELEMY, Jean-Claude; TICHIT, Ariane. Bilateral donors' aid allocation decisions - a three-dimensional panel analysis. **International Review of Economics and Finance**, Paris, v. 13, p. 253-274, 2004.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na sessão solene na Assembleia Nacional.** Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-Rousseff-na-sessao-solene-na-assembleia-nacional-luanda-angola>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

_____. **Discurso por ocasião de almoço que lhe foi oferecido pelo presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos.** Angola, 1996, p. 529-533.

BURMESTER E JANKOWSKI. Reassessing the European Union in the United Nations General Assembly. **Journal of European Public Policy**, v. 21, n. 10, p. 1491-1508, 2014

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, Policies and Growth: Revisiting the evidence. **World Bank Policy Research Paper**, n. O-2834, p. 1-35, Mar. 2004.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 3-39, 2011.

CAMARGO CORRÊA. **Internacional**. Disponível em: <http://construtoracamargocorrea.com.br/pt_BR/institucional/internacional-329>. Acesso em: 2 Jun. 2018.

CARTER, David B.; STONE, Randall W. Democracy and Multilateralism: The Case of Vote Buying in the UN General Assembly. **Cambridge University Press**, v. 69, issue 1, p. 1-33, 2015.

_____. Sincere or strategic? U.S Aid Disbursements and Voting in the United Nations General Assembly. **Political Economy of International Organizations**, p. 1-37, 2010.

CMI. **Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional**. Jan. 2013. Disponível em: <<https://midia independente.org/pt/blue/2003/01/44633.shtml>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

COLLIER, Paul; DOLLAR, David. Aid Allocation and poverty reduction. **European Economic Review**, Washington DC, v. 46, p. 1475-1500. 2001.

COSTA, Juliana Jerônimo. **O fortalecimento das relações bilaterais e o apoio nos fóruns multilaterais: as relações Brasil – África (1995-2010)**. 2014. 102 p. Tese (Doutorado) em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo - São Paulo, 2014.

COUTINHO, Isadora Caminha; STEFFENS, Isadora da Silveira; VIEIRA, Taís Cristóvão Martins. **A atuação da Petrobrás na África durante o Governo Lula**. Revista Perspectiva, 2014.

DIETRICH, Simone. Bypass or engage? Explaining donor delivery tactics in Foreign Aid Allocation. **International Studies Quarterly**, v. 57, p. 698-712, 2013.

DIPPEL, Christian. Foreign aid and voting in international organizations: Evidence from the IWC. **Journal of Public Economics**, v. 132, p. 1-12, 2015.

DREHER, Axel; JENSEN, Nathan. Country or Leader? Political change and UN General Assembly Voting. **KOF Swiss Economic Institute**, n. 217, p. 1-30, 2009.

DREHER, Axel; VREELAND, James Raymond. Buying votes and International Organizations. Discussion Papers, **Center for European Governance and Economic Development Research**, n. 123, p. 2-38, 2011.

DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter; SCHMALJOHANN, Maya. The allocation of German Aid: Self-Interest and Government Ideology. **Kiel Institute for the World Economy**, n. 1818, p. 1-32, jan. 2013.

DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter; THIELE. Does US aid buy General Assembly votes? A disaggregated analysis. Kiel Working Paper, **Kiel Institute for the World Economy**, n. 1275, p. 1- 24, 2006.

DREHER, Axel; STURM, Jan-Egbert. Do the IMF and the World Bank influence voting in the UN General Assembly? **Public Choice**, v. 151, p. 363-397, 2012.

DREHER, Axel; STURM, Jan-Egbert; VREELAND, James Raymond. Development aid and International politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? **Journal of Development Economics**, v. 88, p. 1-18, 2009.

_____. Global Horse Trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council. **European Economic Review**, v. 53, n. 7, p. 742-757, 2009.

EASTERLY, William. Can Foreign Aid buy growth? **The Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 3, p. 23-48, 2003.

ELLIS, Charlotte. **Politics and Trade in Africa: Does Sino-African Trade and Investment significantly influence Africa's United Nations General Assembly Voting Behaviour?** Masters in Economics: Application in Development, University of Cape Town. 2013.

FERDINAND, Peter. Foreign Policy Convergence in Pacific Asia: the Evidence from Voting in the UN General Assembly. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, p. 662-679, 2014a.

_____. Rising Powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the General Assembly. **Third World Quarterly**, v. 35, n.3, p. 376-391, 2014b.

FONSECCA, João Moura M.; ESTEVES, Paulo Luiz M. L.; GOMES, Geovana Zoccal. Brazilian Health and Agricultural Cooperation in Angola: an overview. **BPC Papers**, Brics Policy Center, Feb. 2015, v. 3, n.2.

FUCHS, Andreas; DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter. Determinants of Donor Generosity: A Survey of the Aid Budget Literature," Kiel Institute for the World Economy, **Kiel Working Papers**, n. 1789, 2012.

GAIO, Gabrieli. A economia política angolana e sua gênese público-privada: uma análise das construtoras brasileiras em Angola. Rio de Janeiro, **Oikos**, v.16, n. 2, p. 65-78, 2017.

GARCIA, Ana Saggioro; KATO, Karina; FONTES, Camila. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. **Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul**, p. 1-64, 2013.

GUIMARÃES, Sergio Foldes; RAMOS, Alexandre de Souza; RIBEIRO, Patrícia Dias; MARQUES, Pedro Henrique de Moraes; SIAS, Rodrigo. A Internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, p. 47-92, 2014.

HAGAN, Joe D. Domestic political regime changes and Third World voting realignments in the United Nations, 1946–84. **International Organization**, Volume 43, Issue 3, p. 505-541, 1989.

HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau.** Texto para Discussão, n. 1687, Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2012. ISSN 1415-4765.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em termos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad Special**, Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010.

HOEFFLER, Anke; OUTRAM, Verity. Need, Merit or Self-interest - What determines the allocation of aid? **Review of Development Economics**, v. 15, n. 2, p. 237-250, 2011.

HOLLOWAY, Steven. Forty Years of United Nations General Assembly Voting. **Canadian Journal of Political Science**, n. 23, v. 2, p. 279-296, 1990.

HOOIJIMAAIJERS, Bas; KEUKELEIRE, Stephen. Voting cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006-2014: a BRICS too far? **Global Governance**, v. 22, p. 389-407, 2016.

IGLESIAS, Roberto; COSTA, Katarina. Mapa do Investimento Brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do IndexInvest Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 109, p. 4-21, 2011.

IPEA. **Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional 2010**. Brasília: IPEA, 2013a. 124p. ISBN 978-85-7811-144-1.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010. 78p. ISBN 978-85-7811-082-6.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Brasília: IPEA, 2016. 184p. ISBN 978-85-7811-283-7.

_____. **Manual de Gestão da Cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: IPEA, 2013b. 180p. ISBN 978-85-60123-02-5.

KIM, Soo Yeon; RUSSETT, Bruce. The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly. **International Organization**, V. 50, n. 4, p. 629-652, 1996.

KINDORNAY, Shannon; BESADA, Hani. Multilateral Development Cooperation: current trends and future prospects. **Canadian Development Report**, 2011, p. 11-26.

KNACK, Stephen. Does Foreign Aid promote democracy? **International Studies Quarterly**, v.48, n.1, p. 251-266, mar. 2004.

KOSACK, Stephen. Effective aid: How Democracy allows development aid to improve the quality of life? **World Development**, v. 31, n. 1, p. 1-22, 2003.

KUZIEMKO, Ilyana; WERKER, Eric. How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 114, n. 5, p. 905-929, 2006.

LAI, Brian; MOREY, Daniel S. Impact of Regime Type on the Influence of US Foreign Aid. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, p. 385-404, 2006.

LIJPHART, The analysis of bloc voting in the General Assembly: a critique and a proposal. **The American Political Science Review**, v. 57, n.4, p. 902-917, 1963.

MAGALHÃES, Rafael Nunes. **Os Determinantes da Ajuda Externa Brasileira**. 2013. 89 p. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

MATTES, Michaela; LEEDS, Brett Ashley; CARROLL, Royce. Leadership Turnover and Foreign Policy change: Societal Interests, domestic institutions and Voting in the United Nations. **International Studies Quarterly**, v. 59, p. 280-290, 2015.

MARIN-BOSCH, Miguel. How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations. **International Organization**, v. 41, n. 4, p. 705-724, 1987.

MCKINLEY, R.D.; LITTLE, R. A Foreign policy model of U.S. bilateral aid allocation. **World Politics**, v. XXX, n. 1, p. 58–85. 1977.

MENDONÇA, Wilson Jr; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 5-22, 2015.

MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier. **Relações Comerciais e Alinhamento nas decisões em organizações multilaterais: um estudo dos padrões de votação na Assembleia Geral da ONU**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: Críticas a experiência da Coperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n.65, p. 211-231, Maio/Ago 2012.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tassia Camila de Oliveira. Cooperação Sul-Sul e Política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais**, v. 1, p. 11-35, 2013.

MILANI, Carlos R. S; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? **Fundação Friedrich Ebert**, p. 3 – 59, Nov. 2013.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Exportação e Importação Geral**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discursos, artigos e entrevistas**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/8432-discurso-durante-almoco-oferecido-ao-presidente-de-angola-jose-eduardo-dos-santos-brasilia-df-palacio-itamaraty-23-de-junho-de-2010>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

_____. **REPÚBLICA DE ANGOLA**. 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4817-republica-de-angola>>. Acesso em: 7 mai. 2018.

MOON, Bruce E. Consensus or Compliance? Foreign Policy change and External Dependence. **International Organization**, v. 39, n. 2, p. 297-329, 1985.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. **The American Political Science Review**, v. 5, n. 2, p. 301-309, 1962.

MOSLEY, Paul; HUDSON, John; VERSCHOOR, Arjan. Aid, Poverty Reduction and the 'New Conditionality'. **The Economic Journal**, Oxford, v. 114, n.496, p. 217 – 243, jun. 2004.

OCDE. **Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]**. OCDE, 2018a. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE2A&lang=en>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. **Definition of ODA**. OCDE, 2018b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Development finance of countries beyond the DAC**. OCDE, 2018c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/stats/non-dac-reporting.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Exchange rates**. OCDE, 2018d. Disponível em: <<https://data.oecd.org/conversion/exchange-rates.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. **Gross disbursements of Official Development Assistance (ODA) in 2016**. OCDE, 2018e. Disponível em: <<http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=225&lg=en&page=21>>. Acesso em: 3 Jul. 2018.

_____. **Type of Aid**. OCDE, 2018f. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/type-aid.htm>>. Acesso em: 09 mar 2018.

ODEBRECHT. **Odebrecht no mundo**. Disponível em: <<https://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/odebrecht-no-mundo>>. Acesso em: 2 Jun. 2018.

ONEAL, John R; RUSSET, Bruce. The Kantian Peace: the pacific benefits of democracy, interdependence and International Organizations. **World Politics**, v. 52, n. 1, p. 1-37, out. 1999.

PERMANENT MISSION OF THE REPUBLIC OF ANGOLA TO THE UNITED NATIONS. **Mission staff**. Disponível em: <<https://www.un.int/angola/staff>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PINTO; Marco Aurélio Cabral; ABREU, Máira de Paula Lopes de. Apoio às exportações de bens e serviços por firmas de engenharia de construção pesada brasileiras: panorama da

experiência acumulada pelo BNDES entre 1998 e 2011. **BNDES Setorial**, n. 36, p. 289-318, 2011.

POTRAFKE, Niklas. Does Government Ideology influence political alignment with the U.S? An empirical analysis of voting in the UN General Assembly. **The Review of International Organizations**, v. 4, p. 245-268, 2009.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em Desenvolvimento –CTPD - no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 340p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biblioteca**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em sessão solene da Assembleia Nacional de Angola**. Luanda, 18 de Outubro de 2007, p. 1-5.

QUEIROZ GALVÃO. **Construção Internacional**. Disponível em: <<https://www.grupoqueirozgalvao.com.br/areas-de-negocio/construcao-internacional/>>. Acesso em: 2 Jun. 2018.

RAI, Kul B. Foreign Policy and voting in the UN General Assembly. **International Organization**, v. 26, n.3, p. 589-594, 1972.

_____. Foreign Aid and Voting in the UN General Assembly. **International Organization**, v. 17, n.3, p. 269-277, 1980.

RAJAN, Raghuram G.; SUBRAMANIAN, Arvind. Aid and Growth: What the cross-country evidence really show? **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v. 90, n. 4, p. 643–665, Nov. 2008.

RIZZI, Kamila Raquel. **Relações Brasil-Angola no pós Guerra-Fria: os condicionantes internos e via multilateral**. Dissertação (Mestre) em Relações Internacionais – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RIZZI, Camila Raquel; MAGLIA, Cristiana, PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil na África (2003-2010): Política, desenvolvimento e comércio. **Revista Conjuntura Austral**, v. 2, n. 5, p. 61-79, 2011.

RODRIGUES, Pietro Carlos de Souza; GONÇALVES, Sonia Delindro. Política Externa e Investimentos Brasileiros em Angola. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 9, p. 249-273, 2016.

ROSSO, Diulia Dorneles; DELIBERALI, Daniel. **Relações Comerciais Brasil – PALOP (2010-2014). Evolução ou estagnação?** 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre, 2015.

RUSSETT, Bruce M. Discovering Voting Groups in the United Nations. **The American Political Science Review**, v.60, n. 2, p. 327-339, 1966.

SEMRAU, F. Ole; THIELE, Rainer. Brazil's Development Cooperation: Following in China's and India's footsteps? **Journal of International Development**, p. 1-21, 2017.

SMITH, Alastair. Leader turnover, institutions and voting in the UN General Assembly. **Journal of Conflict resolution**, p. 1-21, 2014.

SOUZA, André de Mello e. A Cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 9, p. 89-99, 2012.

TAMBOURGI, Patrícia Vilarinho. **O Sistema Humanitário Internacional no século XXI: os doadores não-DAC e o caso brasileiro**. 2017. 213 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, USP.

UNBISNET (UNITED NATIONS BIBLIOGRAPHIC INFORMATION SYSTEM). **Voting Record -- Keyword Search Indexes**. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=15316B45044CV.231400&profile=voting&menu=search&submenu=power&ts=1531654747230>>. Acesso em: 10 Jun. 2018.

UNITED NATIONS. **General Assembly Voting**. Disponível em: <<http://research.un.org/c.php?g=98268&p=636558>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **General Assembly Resolutions**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Bilateral FDI Statistics**. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics.aspx>>. Acesso em: 20 Abr. 2018

VALOR ECONÔMICO. **Dilma anuncia apoio do Brasil a Angola para o Conselho da ONU**. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/3585648/dilma-anuncia-apoio-do-brasil-angola-para-o-conselho-da-onu>>. Acesso em: 9 mai. 2018.

VEIGA, Pedro da Motta. A África na agenda econômica do Brasil: comércio, investimentos e cooperação. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 116, p. 4-19, 2013.

VIANA, Suhayla Mohamed Khalil. **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Interesses Organizados: os atores privados na Cooperação Técnica em Países em Desenvolvimento Brasileira**. 2015. 165 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, USP.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul/dez 2007.

VILAS-BÔAS, Julia Covre. **A presença de empresas brasileiras na África: incentivos, atrativos e motivações**. 2014a. 162 p. Tese (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília.

_____. **O BNDES e a internacionalização das empresas brasileiras na África nos anos 2000**. 2014b. Disponível em:
<http://obs.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=723:o-bndes-e-a-internacionalizacao-das-empresas-brasileiras-na-africa-nos-anos-2000&Item-id=132>. Acesso em: 15 maio 2018.

VOETEN, Erik. Clashes in the Assembly. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 185-215, 2000.

VREELAND, Jaymes Raymond. Foreign Aid and Global Governance: Buying Bretton Woods – the Swiss bloc Case. **The Review of International Organizations**, v.6, p. 369-391, 2011.

WANE, Waly. The quality of foreign aid: Country Selectivity or donors incentives? **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 3325, p. 1 – 33, 2004.

WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. Angola e Brasil: operacionalizando o conceito da cooperação Sul-Sul? **Observatório Brasil e o Sul**, n. 4, 2016.

WOODS, Ngaire. Whose aid, whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1205 – 1221, 2008.

WORLD BANK. **Angola GDP Growth**. 2018a. Disponível em:
<<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2015&locations=AO&start=1991&view=chart>>. Acesso em: 20 Abr. 2018

WORLD BANK. **Population**. 2018b. Disponível em:
<<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>>. Acesso em: 5 Fev. 2018

ANEXOS

Transcrição da Entrevista com Paula Silveira (Analista de Cooperação Técnica da ABC)

1. Qual sua opinião sobre os resultados dos projetos de cooperação técnica brasileira sobre o desenvolvimento econômico e social de Angola?

Angola é um país que já tem um desenvolvimento maior em relação a outros países africanos. A impressão que se tem, dentre os profissionais da ABC, é que de Angola é um país com uma condição de mais recursos, o que gerava uma situação um pouco diferente dos outros países, porque Angola se colocava numa posição de maior barganha, frente aos projetos de cooperação. Isso porque eles tinham recurso, diferente de outros países de menor crescimento econômico. Digamos que não era tão fácil fazer projetos de cooperação técnica em Angola.

Então vários projetos, eram mais difíceis de ser negociados, para se fazer a questão da burocracia. Porque cada projeto precisa ter um Ajuste complementar, uma base legal ao acordo base de cooperação. Sem esse Ajuste complementar, a gente não consegue executar projetos. Então isso era um grande entrave, e se demorou muito tempo para fazer um programa executivo assinado pela Chancelaria. Muitas das iniciativas acabam não se desenvolvendo completamente por conta dessa demora, por vários anos, e se não me engano foi assinado em 2001. A partir daí, conseguimos negociar melhor os projetos. Como o país entrou em crise, com menos liquidez, hoje o pessoal em Angola vê a cooperação de uma maneira diferente, estão com uma postura diferente. Começaram realmente a ver a necessidade de ter o desenvolvimento de capacidades, e não simplesmente uma aquisição de projetos de cooperação.

E tivemos projetos com muita importância na área de educação, como o do SENAI, e o projeto para Alunos Especiais, que Angola até pediu uma segunda fase. Nesse, realmente o Brasil contribuiu muito e teve muito impacto, e até uma lei foi implementada a respeito. Outro projeto muito grande, foi trilateral, de agricultura com a FAO e a Embrapa, de investigação agrária no país. E tiveram muitos resultados sim, eles tinham um sistema de investigação agrária não concentrado, com vários centros separados, e a EMBRAPA foi o parceiro nesse sentido. Eles conseguiram desenvolver um plano de ação e agora estão solicitando uma segunda fase desse programa, bilateralmente.

E também, uma área principal da cooperação técnica, é a área de saúde. Atualmente, o Governo de Angola reconhece muito a experiência brasileira em saúde. Já tivemos um projeto

na área de anemia falciforme, a primeira fase. Porque a ABC teve um amadurecimento na sua gestão de projetos, e nesse período da sua pesquisa, até 2013, nós não tínhamos um manual da gestão da cooperação técnica Sul-Sul. Então não se tinha indicadores, uma matriz lógica, que você conseguisse medir impacto de desenvolvimento de capacidades. Tínhamos projetos bem espaçados, como esse de anemia falciforme, que durou muitos anos. Quando você tenta ver os resultados, obviamente tiveram, mas eles são tão fáceis de identificar. Como o projeto não era desenhado com indicadores, com a forma de avaliar, monitorar as atividades realizadas, você verifica tudo o que aconteceu, mas fica difícil atrelar ao desenvolvimento de capacidades.

2. Existe concorrência entre os projetos de cooperação técnica brasileira e de outros importantes parceiros em Angola, como os EUA, China, Japão, Rússia e África do Sul?

Eu vejo que há uma crescente abertura aos projetos brasileiros, mas a competição existe sim, em qualquer lugar do mundo, o que é natural da cooperação internacional para o desenvolvimento. Como cada país tem um foco, e por isso, a cooperação brasileira é diferente, porque ela não é vinculada a interesse comercial. Então é impossível comparar a atuação brasileira e chinesa. A China tem mais recursos, e não busca desenvolver capacidades, em geral. Eu acho que gera uma grande dependência em relação a China. Eles realmente têm uma grande influência na África, e a cooperação chinesa está completamente atrelada a interesse comercial.

3. Qual sua percepção sobre os projetos de cooperação técnica brasileira em Angola, em relação à cooperação técnica desenvolvida pelos outros países mencionados?

A cooperação técnica do Brasil atende Angola de uma forma que outros países não atendem; ela busca desenvolver capacidades, não gerando uma relação de dependência. Agora, o Brasil muitas vezes não era colocado como grande parceiro porque não há transferência de recursos, então isso é uma mudança de paradigma. Eu acredito que havia uma postura mais de dependência de Angola em relação aos parceiros em cooperação, mas atualmente eles veem que é diferente na cooperação brasileira.

Hoje, desde que assumi os projetos com Angola, o que eu vi foi realmente uma construção de confiança, o que se vê no discurso deles. E a partir do momento que você dá oportunidade do outro se pronunciar, e empodera o outro, se torna um trabalho muito bonito. Um caso, da negociação da segunda fase da anemia falciforme, em que a primeira fase foi decidida com a metodologia antiga da ABC, que não tinha tantos detalhes como agora. E a partir de agora, fomos melhorando nossa atuação, e Angola já percebe uma mudança. Não se chega lá com

tudo pronto. E de repente, estamos construindo um diagnóstico em conjunto, com diretor de hospital e enfermeiros na mesma mesa, e eles mesmo comentam que são capacitados em gestão de projetos. Antes, não se dava tanto valor para a cooperação brasileira, porque se tinha a Chevron, que resolveu fazer uma pesquisa de Anemia falciforme, e eles têm um programa lá, que não foi incorporado pelo Governo. Eles fazem a triagem neonatal, quando se descobre se o bebê tem a doença, mas a capacidade e a política pública são muito mais comuns no Brasil do que em países desenvolvidos, então o conhecimento nós temos.

4. Na sua visão, de que forma a cooperação técnica brasileira em Angola contribuiu para a consolidação das relações bilaterais com o Brasil? Pode-se dizer que a cooperação motiva o alinhamento de interesses entre Brasil e Angola na Assembleia Geral da ONU?

Não posso falar que essa intenção não existe, na minha opinião. A diplomacia solidária existe, mas não quer dizer que não temos interesse nisso. Acho que nossa maneira de fazer cooperação é diferente, mas ainda assim, se existe interesse em alinhamento sim. Tanto que a época que a gente conseguir eleger o José Graziano e o Roberto Azevedo foi quando a cooperação Sul-Sul estava em alta, não é à toa. Não é uma relação óbvia de dar cooperação e se trocar por voto, mas acredito que existe sim. Mas esses interesses são dos países em desenvolvimento, e não os interesses específicos de um Estado às custas da cooperação.

5. Tendo em vista a longa presença de multinacionais brasileiras em Angola e sua participação nas melhorias em infraestrutura desde a década de 1980, na sua opinião, de que forma a relação delas com o Governo Angolano contribui às relações bilaterais entre Brasil e Angola?

Eu acho que pode existir uma relação entre os investimentos das multinacionais e o aumento da demanda por projetos de cooperação, e acho que isso é válido, e aproxima o Brasil de Angola. Isso não significa que uma coisa seja atrelada a outra, mas a cooperação técnica pode abrir portas para a área comercial depois. Ou o contrário, uma relação comercial pode abrir portas a um projeto, como o do SENAI por exemplo. Isso acontece, mas não podemos falar como se isso fosse errado ou ruim.

6. Desde a fundação da ONU, têm-se estudado o alinhamento de voto e a convergência de interesses de determinados grupos de países nas tomadas de decisões. No escopo da cooperação Sul-Sul, países em desenvolvimento como Angola e Brasil se

empenham em formar coalizões, visando seus interesses e objetivos no sistema internacional?

O Brasil se coloca como uma voz que representa um bloco, os interesses dos países em desenvolvimento, o que vai obviamente contra os interesses Norte-Sul. Acho que é aí que o Brasil se projeta, não necessariamente numa relação de compra de voto. Esse período que a gente aumenta a cooperação Sul-Sul, saindo da prioridade dos países PALOPS para outros países, como Benin, Togo, Mali, Burkina Faso, e esses países apoiaram o Brasil. E porque eles queriam estar na liderança também. Tanto que o Brasil coloca os princípios de uma maneira diferente, justamente para ser um ator diferenciado, com a não-condicionalidade. Eu sei que Angola é um dos países que mais recebe investimentos e comércio com o Brasil, mas isso não tem relação com a cooperação. Isso não é condicionalidade, é a característica da cooperação brasileira.

7. De acordo com a sua experiência, esse alinhamento entre Brasil e Angola na ONU promove, com mais frequência, os interesses em comum entre países na esfera Sul-Sul, ou os interesses brasileiros como potência emergente?

Claro que o Brasil se projeta como uma liderança no Cone Sul, que é o interesse de política externa brasileira. Mas no alinhamento com Angola, o enfoque é nos interesses dos países em desenvolvimento de forma geral, contra os interesses dos países desenvolvidos no sistema internacional.

Transcrição da Entrevista com Domingos César Correia

1. Qual sua opinião sobre os resultados dos projetos de cooperação técnica brasileira sobre o desenvolvimento econômico e social de Angola?

Em relação aos resultados, se vê mais a presença brasileira na construção civil, que é bem forte em Angola. E consideramos isso uma forma de cooperação, porque ajudou muito a desenvolver a infraestrutura do país no pós-guerra. Na área educação, também vemos muitos estudantes angolanos indo para o Brasil, que depois retornam a Angola, além de muitos profissionais brasileiros trabalhando em Angola. (Questionei sobre projetos em saúde também, se ele conhecia algum) - Em saúde, os projetos de cooperação são feitos mais com Cuba e Leste europeu, pelo que sei desse aspecto, porque não trabalho mais em Angola. Mas sei que vemos muitos médicos cubanos, cientistas e profissionais desses países em Angola. Provavelmente você encontra profissionais brasileiros trabalhando nessas áreas também, mas é mais comum para mim desses outros países.

2. Existe concorrência entre os projetos de cooperação técnica brasileira e de outros importantes parceiros em Angola, como os EUA, China, Japão, Rússia e África do Sul?

Existe sim, principalmente entre 2002-2008, quando os preços do petróleo eram muito altos. Muitos países queriam investir em Angola. Assim, esse interesse gerou uma concorrência entre os países, que buscavam trazer empresas para o país para investir no mercado angolano. Então, claro, cada país focalizou nas áreas de mais expertise, áreas diferentes entre si. Como a Rússia, por exemplo, que tem muitos investimentos com diamantes, no setor de segurança e de treinamento militar.

Nessa questão, eu observo que a China e Brasil competiram muito no setor de construção, que recebeu investimentos de ambos os países e desenvolveram a infraestrutura em estradas, cidades, portos, aeroportos. E, por causa disso, houve depois uma aposta dos brasileiros no desenvolvimento da indústria da agricultura, para também se aproveitar dessa oportunidade em Angola e se diferenciar da China. Também vemos que a cooperação brasileira, a prioridade é o compartilhamento do know-how brasileiro.

3. Qual sua percepção sobre os projetos de cooperação técnica brasileira em Angola, em relação à cooperação técnica desenvolvida pelos outros países mencionados?

A cooperação brasileira é vista de uma forma diferente, se prioriza muito o conhecimento e o compartilhamento de ideias sobre os temas da cooperação. E a língua facilita muito essa

questão. Com os chineses, na cooperação com a China, é sempre mais difícil entre os profissionais, de se relacionar, se negociar. A experiência com os brasileiros é mais próxima, pois nós temos influências brasileiras no nosso país, nossa língua nos aproxima, e como você comentou, temos identidades culturais similares. Além disso, os brasileiros realmente têm se envolvido mais na área agricultura, nos últimos anos, o que é muito interessante e um diferencial. É interessante para Angola, pois temos muitas terras, muitos recursos naturais, e agora com o Brasil, temos mais conhecimento nesse aspecto da gestão da agricultura.

4. Na sua visão, de que forma a cooperação técnica brasileira em Angola contribuiu para a consolidação das relações bilaterais com o Brasil? Pode-se dizer que a cooperação motiva o alinhamento de interesses entre Brasil e Angola na Assembleia Geral da ONU?

A cooperação aproximou nossos países porque agora a relação entre o Governo Angolano, as empresas brasileiras, o Governo Brasileiro é muito próximo. Na Assembleia Geral, o alinhamento de interesse depende do assunto. Temos muitas comissões de discussão, como direitos humanos, descolonização, armas nucleares, então isso realmente depende do tema que tratamos. Entre os países da CPLP, acredito que temos ideias similares a respeito de desenvolvimento econômico e humano de forma geral. Mas Angola também tem outros parceiros na ONU, em outras áreas, e nos alinhamos não apenas ao Brasil ou a CPLP, mas nossos outros importantes parceiros também.

5. Angola e Brasil compartilham identidades culturais e laços históricos, devido à colonização portuguesa, o fluxo de tráfico de escravos angolanos ao Brasil nesse período, e a língua portuguesa em comum. Após décadas de relações bilaterais distantes, em 1975 o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência angolana, estabelecendo a intenção de aproximar-se de Angola na perspectiva da cooperação econômica e comercial. Na sua opinião, esses fatores contribuíram em prol da entrada de investimentos brasileiros em Angola?

Sim, contribuíram com certeza, pois nós temos uma língua em comum e muitos fatores que nos interligam como nações parceiras. E isso sempre facilita o diálogo, as negociações, e facilita a criação de parcerias em vários domínios, coopera para a entrada de investimentos em Angola. Sobretudo, é fácil dialogar com um país que vemos como irmão, então com certeza é um fator importante sim.

6. Diversas multinacionais brasileiras estão presentes em Angola, como Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Vale e Petrobrás. Entretanto, Angola tem recebido também fortes investimentos de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Como o Governo Angolano delibera sobre esses projetos de investimentos? Existe um processo concorrência (como licitação) entre eles?

Existe o fator da expertise de cada país, como China, que trabalha muito na área de infraestrutura, e o Brasil também. A Rússia está na área de defesa e segurança. Isso influencia os projetos criados, e também o Governo procura abrir um concurso e ver quem tem a melhor oferta de investimento. A decisão sobre o melhor projeto é feita na base de maior garantia de serviço, de qualidade do projeto, e preço.

7. Tendo em vista a longa presença de multinacionais brasileiras em Angola e sua participação nas melhorias em infraestrutura desde a década de 1980, na sua opinião, de que forma a relação delas com o Governo Angolano contribui às relações bilaterais entre Brasil e Angola?

Com certeza isso está relacionado, porque as multinacionais brasileiras estão entre as empresas que mais contribuem para os cofres do Estado, e o Governo Angolano tem interesse em ver parcerias estratégicas. Depois da guerra-civil, a nossa maior fonte de receita era o petróleo, por meio da empresa Sonangol. E também temos que considerar que existe uma relação de lobby nesse setor, que envolve o Governo Brasileiro e as empresas que comentamos, que conseqüentemente, aproxima os Governos dos dois países de certa forma.

8. Os fluxos comerciais entre Brasil e Angola cresceram principalmente entre 2005-2009, ao longo do Governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Na sua opinião, de que forma essa consolidação das relações comerciais coopera para o fortalecimento das relações político-diplomáticas?

Sim, com certeza, isso ocorreu ao longo dos anos... Há sempre aquela troca de favores entre países parceiros, e isso existe nas Nações Unidas. A negociação envolve uma troca de favores, tentar obter seus interesses e procurar uma vantagem nisso, um alinhamento de interesses. Por exemplo, quando o Brasil está no Conselho, consideramos na CPLP que temos uma voz no Conselho, de um membro da organização de países em desenvolvimento. Então isso nos motiva a apoiar a candidatura brasileira, e apoiar a posição brasileira, que demanda a maior participação do Sul no aspecto multilateral, que a nós nos interessa.

8. Como comentado anteriormente, Angola e Brasil possuem identidades culturais e históricas em comum, compartilhado entre os países denominados PALOPS. Na sua visão, esses fatores cooperam para o alinhamento de interesses entre Brasil e Angola na Assembleia Geral da ONU?

Sim, eles cooperam quando os interesses estão alinhados, e quando Angola e Brasil tem intenção de se alinhar. No entanto, devido à natureza muito específica dos temas abordados nos trabalhos da ONU e outras organizações internacionais, o alinhamento dos interesses e também influenciado por interesses regionais (Brasil com países da América Latina e Angola com países Africanos, por exemplo), e interesses econômicos.

Por isso, não penso que podemos dizer que o alinhamento de interesses é universal entre os PALOPS, sobretudo na Assembleia Geral. Em termos gerais, apoiamos os SDGs, e a reforma da ONU, mas nos assuntos das comissões temos muitas vezes posições divergentes.

9. Na sua visão, Angola e Brasil demonstram simetria de interesses na Assembleia Geral da ONU, principalmente no período de 2003-2014? Em caso afirmativo, em que áreas?

Demonstram sim, mas da mesma forma, esse alinhamento é feito entre países em desenvolvimento, podendo ser entre a CPLP ou não, com outros parceiros. Não é algo definido, mas em geral em questões de desenvolvimento humano e econômico Brasil e Angola concordam e tem visões alinhadas.

10. Desde a fundação da ONU, têm-se estudado o alinhamento de voto e a convergência de interesses de determinados grupos de países nas tomadas de decisões. No escopo da cooperação Sul-Sul, países em desenvolvimento como Angola e Brasil se empenham em formar coalizões, visando seus interesses e objetivos no sistema internacional?

Como eu disse, esse alinhamento existe entre um país e seus diversos parceiros, pois Angola não se alinha somente ao Brasil, mas a outros países da esfera Sul-Sul, o que depende do tema tratado. O que acontece muitas vezes é que certos países não tem a mesma sorte de Angola e dependem de outros países, da ajuda financeira para programas de ajuda econômica e de desenvolvimento. E por isso, pode ser facilmente corrompido, e sempre precisam votar em alinhamento com as grandes potências, seus doadores. É uma forma de se ter o que precisa e alinhar com outros países.

Ao contrário desses países em desenvolvimento, Angola tem muitos recursos naturais (terras, rios, minérios), o que traz oportunidades de investimento ao país. Por isso, Angola não precisa se alinhar a um país específico para obter esses financiamentos e a cooperação técnica que é

desenvolvida. Hoje, vemos Angola como um player importante na África, e sabemos do nosso papel e das nossas capacidades, então Angola busca manter diversas parcerias na ONU.

11. Em caso afirmativo, esse empenho promove também o alinhamento de voto na Assembleia Geral da ONU, ou compreende apenas o discurso político e diplomático entre Brasil e Angola?

Esse alinhamento existe na Assembleia Geral, assim como nas nossas relações diplomáticas, em visitas presidenciais por exemplo. Nós nos apoiamos em discursos políticos, em discussões e negociações de diversos temas, mas também nas relações bilaterais entre Presidentes, por exemplo.