

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
HELIO CAETANO FARIAS

**A estratégia do Brasil na África:
fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo
recente de expansão econômica (2003-2014)**

Rio de Janeiro
2017

Hélio Caetano Farias

**A estratégia do Brasil na África:
fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo
recente de expansão econômica (2003-2014)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. José Luís Fiori

Rio de Janeiro
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

F224 Farias, Hélio Caetano
 A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de
 financiamento no ciclo recente de expansão econômica. -- 2017.
 253 f.; 31 cm.

 Orientador: José Luís Fiori.
 Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
 Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2017.

 1. Geopolítica. 2. Finanças. 3. Brasil. 4. África. I. Fiori, José Luís, orient. II.
 Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

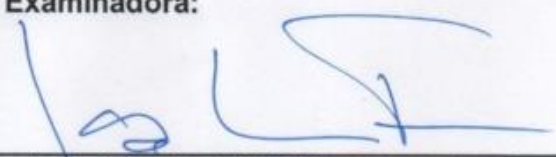
CDD 320.12

Hélio Caetano Farias


**A estratégia do Brasil na África:
fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo
recente de expansão econômica (2003-2014)**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional, sob a orientação do Prof. Dr. José Luís Fiori

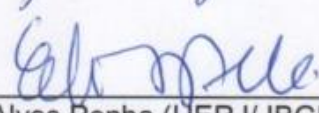
Banca Examinadora:



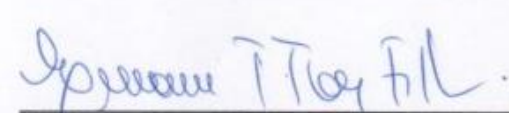
Prof. Dr. José Luís Fiori (UFRJ) - Orientador



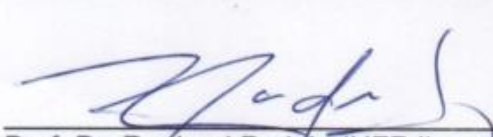
Profa. Dra. Ana Elisa Saggiore Garcia (UFRRJ)



Prof. Dr. Eli Alves Penha (UERJ/ IBGE)



Prof. Dr. Ernani Torres Teixeira Filho (UFRJ)



Prof. Dr. Raphael Padula (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

A apresentação desta tese é o resultado possível de muitas leituras e de um esforço de redação que exigiu que se desse tempo ao tempo para que o pensamento pudesse fluir. Seria um erro considerar que tamanha tarefa derivou somente de um trabalho individual, o conhecimento caminha em sintonia com as interações sociais. Carrego, por isso, sinceros sentimentos de gratidão às pessoas e instituições que contribuíram diretamente com a elaboração deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao Prof. Fiori, exemplo raro de perspicácia, inteligência e erudição. Sou grato pela orientação, dedicação e confiança prestadas. Sua batalha pelas ideias originais é um sopro de luz à razão crítica que ainda teima em interpretar com argúcia e seriedade o Brasil. Admiro e respeito profundamente a sua insistente luta em defesa de uma universidade pensante.

Aos professores que participaram da banca de qualificação, Ana Garcia e Ernani Torres, pela generosa leitura, indicações de bibliografia, apontamentos e críticas fundamentais a continuidade desta pesquisa.

À Profa. Isabela Nogueira e ao Prof. Raphael Padula, pelas críticas e sugestões em momentos precisos.

Aos demais professores do PEPI, em especial aqueles com quem tive a possibilidade de cursar disciplinas e acompanhar algumas das reflexões: Daniel Barreiros, Eduardo Crespo, Maurício Metri, Clarice Vieira e Carlos Medeiros.

Ao Prof. Carlos Milani, pela acolhida em uma disciplina como ouvinte no IESP da UERJ, e por esclarecer a diversidade de posições e interpretações sobre o complexo campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

À Luciene Machado, Superintendente da Área de Comércio Exterior do BNDES, pela valiosa entrevista. Seus comentários, observações e análises foram fundamentais ao andamento da pesquisa.

Ao Henrique Ávila, Chefe da Área de Comércio Exterior do BNDES, pelas informações, esclarecimentos e disposição em explicar a política de créditos do BNDES e os desafios e limitações de sua atuação na África.

Ao Irineu Luiz Correa Filho e à Jeanine Sá, ambos da ABGF, pelas informações e esclarecimentos sobre as avaliações de risco e o mercado de seguro ao crédito de longo prazo no Brasil.

Ao Mário da Costa Braga, pela oportuna entrevista sobre as origens da “aventura comercial” brasileira na África, suas interconexões com a burocracia estatal e os mecanismos de financiamento. Agradeço pela apresentação do quadro atual de oportunidades, desafios e impasses dos investidores brasileiros na África.

Aos amigos que toparam a grata tarefa de criar a Revista Pepianos, uma modesta contribuição discente ao cotidiano da pesquisa acadêmica e à reflexão sobre a Economia Política Internacional brasileira.

À Talita Alves, pela disposição sempre presente ao diálogo e, especialmente, pela generosa e precisa leitura integral desta tese. Com muitas observações, sugestões e questionamentos, forneceu-me uma ajuda essencial. Obrigado!

Aos amigos Paulo Vitor, Ricardo Zortéa e Tiago Appel, pela interlocução constante em todos esses anos de pesquisa. Nossas conversas foram fundamentais para o amadurecimento de grande parte das questões aqui tratadas. Deixo o registro de minha dívida teórica e os votos para que essa camaradagem possa prosseguir em outras oportunidades.

Ao Túlio Sene, por me apresentar o PEPI e fornecer um indispensável auxílio nos estudos iniciais, além dos diálogos e projetos em conjunto.

Aos demais amigos e colegas da pós-graduação, que entre aulas, reuniões, eventos e conversas semearam diversos caminhos de reflexões e contribuições à Economia Política Internacional. Saúdo a todos e, especialmente, menciono: Patrícia Nasser de Carvalho, Janaína Pinto, Emanuel Sebag, Guilherme Lopes, Wagner Sousa, André Saboya, Bernardo Rodrigues, Alexandre Alvarenga, Leonardo Pace Alves, Glauber Carvalho, Larissa Rosevics, Lázaro Brandão, Alana Camoça, Fábio Lima, Milton Reyes, Felipe Batista. Obrigado!

Ao Lauro Melo, pelo suporte à inscrição no processo de seleção do PEPI e por, principalmente, apresentar tão bem a cidade maravilhosa.

Ao Pablo Ibanez, pelas sugestões, dicas e conversas atinentes aos horizontes da Geografia Política e as possibilidades de diálogo com outras disciplinas.

À Karina Ventura, pelas diversas observações, sugestões e apontamentos que fez a partir de uma cuidadosa leitura de algumas partes desta tese.

Aos professores e colegas do curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) da UFRJ, pelos dois anos de aprendizado. Menciono, em especial, os professores Henrique Paiva, Leandro Moreira e Sandra Becker. Aos professores e colegas do Centro Universitário La Salle (Unilasalle-RJ), pela convivência respeitosa e pelas oportunidades oferecidas.

Aos alunos dos cursos de graduação em DGEI da UFRJ e em Relações Internacionais do Unilasalle-RJ, por me atualizarem sobre a beleza, a pertinência e os desafios da docência.

À Secretaria de Pós-Graduação, em especial aos funcionários Fábio Pinto e Guilherme Santana, pelos atendimentos sempre prestativos.

À CAPES, pelo auxílio financeiro fundamental à execução desta pesquisa.

Aos meus pais, Lucila e Elias, fontes constantes de inspiração.

Para finalizar, sou grato à Juliana, companheira de vida e grande incentivadora, pelos inestimáveis apoio, respeito e zelo que tornaram possível essa travessia. Ao Vinícius que chegou no meio do percurso para trazer alegrias e apresentar novos sentidos as palavras amor e responsabilidade. À Frida, parceira inseparável, dos rascunhos do projeto à redação final. É a vocês, minha família, que eu singelamente dedico este trabalho.

E não podia ser de outra maneira. O poder tinha precedência sobre o lucro.

Karl Polanyi

*E o vento do sul
É semente de outra história (...)
África, em nome de deus
Cala a boca desse mundo
E caminha, até nunca mais
A canção segue a torcer por nós*
Milton Nascimento (Lágrima do Sul)

País soberano é aquele que reconhece a realidade mundial, mas não se deixa intimidar por ela, fazendo escolhas corretas e negociando com seriedade e responsabilidade, tentando superar os limites do Presente para abrir espaço para o Futuro.

Maria da Conceição Tavares

RESUMO

FARIAS, Helio C. **A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

O objetivo desta tese é o de analisar os fundamentos geopolíticos e os mecanismos de financiamento que permitiram o estabelecimento de um ciclo de expansão dos investimentos e da projeção política do Brasil no continente africano. Partiu-se de uma referência de método que enfatiza a dimensão da geopolítica para a compreensão do desenvolvimento econômico e da dinâmica de acumulação de riqueza no sistema internacional. A partir dos anos 2000, verificou-se um avanço significativo no fortalecimento das relações Brasil-África, uma integração que cobriu praticamente todas as áreas da esfera internacional, da política à economia, da defesa à cooperação técnica, do comércio às trocas culturais. Com efeito, emergiu, no vocabulário das relações internacionais brasileiras, a noção de entorno estratégico, resultado de uma ousada reaproximação entre a política de defesa, a política externa e a estratégia de desenvolvimento econômico. O Brasil, assim, acoplou a sua hierarquia de prioridades uma zona preferencial para o transbordamento de sua influência externa, estabelecendo uma regionalização que reconhece a inseparabilidade entre os objetivos geopolíticos e as condições geoeconômicas. Tratou-se de um momento de rara convergência e que encontrou nas articulações da tríade - financiamento, cooperação técnica e investimentos - uma expressão da capacidade de projeção do Brasil nos países da África.

Palavras-chave: Brasil, África, Geopolítica, Finanças, Sistema Interestatal Capitalista.

ABSTRACT

FARIAS, Helio C. **A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

The aim of this thesis is to analyze the geopolitical fundamentals and the financing mechanisms that allowed the setting-up of an expansionary investment cycle and that underscore Brazil's political projection in the African continent. The methodology we use emphasizes of the geopolitical dimension of economic development and wealth accumulation in the international system. Since the beginning of the 2000s, we have witnessed the strengthening of Brazil-Africa relations and, in particular, an integration that covered all areas of the international sphere, from politics to economics, from defense to technical cooperation, from trade to cultural exchange. Indeed, there emerged, in the terminology of Brazilian international relations, the notion of "immediate neighbors", a result of an audacious combination of defense policy, foreign policy and economic development strategies. Thus, Brazil added to its hierarchy of priorities a preferential area where its foreign influence can be greatly felt, establishing a regionalization that acknowledges the inseparability between geopolitical objectives and geo-economic conditions. This way, the beginning of this century was a period of rare convergence, a period that saw in the "strategic tripod" – financing, technical cooperation and investment – an expression of Brazil's projection capacity in the countries of Africa.

Key-words: Brazil, Africa, Geopolitics, Finance, International Capitalist System.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A.
AfDB	African Development Bank
AFRAS	Cúpula da África – América do Sul
ANP	Agência Nacional de Petróleo
APEX-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central
BIAO	Banco Internacional da África Ocidental
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S. A.
BIRD	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
COFACE	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
COFIG	Comitê de Financiamento de Garantia de Exportações
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FDC	Fundação Dom Cabral
FINEX	Fundo Financeiro à Exportação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
IBAS	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
IMF	International Monetary Fund
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MF	Ministério da Fazenda
MPF	Ministério Público Federal
MPLA	Movimento Popular para a Libertação de Angola
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NEPAD	Nova Parceria de Desenvolvimento da África
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPA	Organização Pan-Americana

ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PEI	Política Externa Independente
PIDA	Programa para o Desenvolvimento de Infraestruturas na África
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SBCE	Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação
SCE	Seguro de Crédito às Exportações
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SOBEET	Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas e da Globalização Econômica
UA	União Africana
UDN	União Democrática Nacional
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Tabelas

Tabela 01 - Contratos de exportação de serviços de engenharia para a África entre 1970 e 1984, por países e tipos de operação_____	121
Tabela 02 - Participação (em %) da África nas importações e exportações mundiais (exceto África do Norte)_____	132
Tabela 03 - Plano de Ação Prioritário do PIDA, de 2012 a 2020_____	155
Tabela 04 - Cooperação Brasileira na África_____	171
Tabela 05 - Agências de Crédito à Exportação: valor do apoio em US\$ bilhões_____	198
Tabela 06 – Os 10 maiores contratos de desembolsos do BNDES em Angola (2007 a 2014)_____	200

Lista de Gráficos

Gráfico 01 – Investimento Externo Direto na África nos anos 1990 (US\$ milhões)___	133
Gráfico 02 – Relações Brasil-África: evolução do intercâmbio comercial (US\$ bilhões)_____	135
Gráfico 03 – Relações Brasil-África: evolução do intercâmbio comercial (US\$ bilhões)_____	146
Gráfico 04 - Exportações brasileiras para a África (em US\$)_____	147
Gráfico 05 - Importações brasileiras do continente africano (em US\$)_____	148
Gráfico 06 - Investimento Externo Direto na África (2000-2015) (US\$ milhões)___	150
Gráfico 07 - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento na África – por segmento de atuação (2000-2014)_____	172
Gráfico 08 - Evolução do desembolso do BNDES (R\$ bilhões)_____	186
Gráfico 09 - Evolução dos desembolsos do BNDES no financiamento à exportação (US\$ bilhões)_____	194
Gráfico 10 - Evolução dos desembolsos do BNDES no financiamento à exportação por Setor CNA (US\$ mil)_____	194

Gráfico 11 - Evolução dos desembolsos do BNDES em obras de infraestrutura (US\$ mil)_____ 196

Gráfico 12 - Evolução dos desembolsos do BNDES pós-embarque – obras de infraestrutura na África (US\$ milhões)_____ 197

Gráfico 13 – Total acumulado dos desembolsos do BNDES por destino (em US\$ mil), de 2000 a 2014_____ 198

Lista de Figuras

Figura 01 - Impactos da política externa do Brasil no processo de internacionalização das multinacionais brasileiras_____ 164

Figura 02 – Sistema Brasileiro de apoio à exportação e à internacionalização de empresas_____ 203

Lista de Mapas

Mapa 01 - Embaixadas Brasileiras na África, ano 2002_____ 145

Mapa 02 - Embaixadas Brasileiras na África, ano 2014_____ 145

Mapa 03 - PIDA, Energia_____ 154

Mapa 04 - PIDA, Transportes_____ 154

Mapa 05 - PIDA, Água_____ 154

Mapa 06 - PIDA, Tecnologias_____ 154

Mapa 07 - Estimativa dos investimentos de empresas brasileiras na África (2002)_ 162

Mapa 08 - Investimentos de empresas brasileiras na África (2014)_____ 162

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
-------------------	-----------

CAPÍTULO 1 – Dimensão geopolítica do desenvolvimento: rivalidade interestatal e regionalização geoeconômica	30
--	-----------

1.1. Geopolítica, sistema internacional e a questão do desenvolvimento	32
--	----

1.2. Estado-economia nacional como núcleo do Sistema Interestatal Capitalista	29
---	----

1.3 - Geopolítica do pós-guerra, hegemonia norte-americana e a emergência da teoria do desenvolvimento	49
--	----

1.4. O desenvolvimento econômico como expressão da disputa geopolítica no Sistema Interestatal Capitalista	57
--	----

1.5. A síntese imperfeita: sobre a particularidade do desenvolvimento econômico no Brasil	65
---	----

CAPÍTULO 2 – A Inserção do Brasil na África: fundamentos geopolíticos, impulsos econômicos e política externa	73
--	-----------

2.1. À fronteira oriental: elementos geopolíticos das relações Brasil-África	77
--	----

2.2. O lugar da África na inserção internacional do Brasil no século XX: primeiras aproximações	84
---	----

2.3. Um ensaio político em busca da autonomia: a breve PEI	91
--	----

2.4. Entre a geopolítica da subordinação voluntária e o projeto de Brasil-Potência: a fronteira africana nos governos militares (1964 a 1974)	98
---	----

2.5. A geopolítica da potência emergente: ciclo expansivo do II PND e o horizonte africano	111
--	-----

2.6. Fim de ciclo, ajuste neoliberal e o novo distanciamento nas relações Brasil-África nos anos 1980 e 1990	125
--	-----

CAPÍTULO 3 - Geopolítica, Cooperação Sul-Sul e ciclo recente de expansão das Relações Brasil-África_____ **138**

3.1. Retorno da geopolítica e a Cooperação Sul-Sul nas relações Brasil-África____ 140

3.2. Expansão dos investimentos na África e as iniciativas de integração territorial_____ 150

3.3. A difusão de empresas brasileiras na África: impulsos privados e convergências geopolíticas_____158

3.4. Tríade estratégica no ciclo expansivo brasileiro: cooperação técnica, investimentos de capitais nacionais e financiamento_____168

3.5. Os bancos de desenvolvimento: o suporte à industrialização e o incentivo às exportações no Brasil_____ 177

3.6. Formação de um sistema de crédito nacional e o papel do BNDES na África (2003-2014)_____188

CONSIDERAÇÕES FINAIS_____ **204**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS_____ **216**

ANEXOS_____ **234**

Anexo 1 - Lista completa de desembolsos do BNDES para Angola_____ 234

Anexo 2 - Lista completa de desembolsos do BNDES para Gana_____ 246

Anexo 3 - Lista Completa de Desembolsos do BNDES para Moçambique_____ 247

Anexo – Lista de projetos de Cooperação Sul-Sul estabelecidos com Angola____ 248

INTRODUÇÃO

Quando se observa os contornos dos continentes no mapa, nota-se, em um misto de espanto e fascínio, o encaixe quase perfeito entre os litorais do Brasil e da África. Semelhantes as peças de um quebra-cabeça, os dois lados do Atlântico são testemunhas de um intrigante movimento divergente, perceptível somente na dimensão do tempo geológico, e de uma história, no tempo da expansão do sistema interestatal capitalista, de fortes vínculos nas suas dimensões geopolítica, econômica e social.

A partir dos anos 2000, a política externa brasileira recuperou uma agenda de reflexão estratégica sobre a inserção internacional e a articulação entre defesa e desenvolvimento, fortalecendo, assim, os laços entre as políticas de desenvolvimento nacional e a necessidade de se reposicionar no sistema internacional. Com os documentos oficiais, Política Nacional de Defesa (PND, 2005 e 2012), Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008 e 2012) e Livro Branco de Defesa (2012), foi proposta e reafirmada a ampliação das relações internacionais do país com o seu entorno geopolítico imediato ou simplesmente entorno estratégico, isto é, um espaço que inclui América do Sul, Atlântico Sul e costa ocidental da África, onde o Brasil pretendia difundir, prioritariamente, sua influência econômica, política e diplomática.

Trata-se, contudo, de uma área geográfica, marcada pela existência de reservas de recursos minerais e energéticos, bem como por amplas oportunidades de investimentos produtivos e financeiros. Partindo do pressuposto de que o sistema interestatal contemporâneo é caracterizado por um contínuo movimento expansivo, assimétrico, conflitivo e hierárquico¹, o denominado “entorno geopolítico imediato”

¹ Das contribuições de Fiori (2004; 2007; 2008; 2014) emerge uma teoria do poder e da acumulação de poder e riqueza como uma referência para reler as origens dos Estados europeus e seus mercados, que se desdobraram em um sistema de Estados-economias nacionais com força expansiva. A reconstituição analítica da história do sistema internacional é um dos fundamentos para que se possa compreender como aparecem e funcionam os Estados que assumem posições de hegemonia, sem que, por isso, deixem de competir com os demais para expandir seu poder e riqueza. De acordo com o autor, a formação e expansão do sistema capitalista não foi uma obra do “capital em geral”, mas uma conquista do “mundo do poder”, da constituição dos Estados territoriais modernos e que são, concomitantemente, Estados-economias nacionais. Ao mesmo tempo em que se constituíam internamente, esses Estados europeus lançaram-se externamente a uma disputa que resultou na montagem do sistema mundial moderno. Dessa forma, uma vez que se pressupõe, desde a origem e contínua expansão, a importância permanente e insuperável dos Estados nacionais para o desenvolvimento do capitalismo, é plausível a opção teórica em considerar o sistema internacional ou o sistema mundial moderno como Sistema Interestatal Capitalista.

constitui um espaço territorial de inevitáveis disputas entre as potências para o estabelecimento de zonas de influência econômica e geopolítica.

As sinalizações estratégicas dos documentos e políticas citados convergiram com uma série de outras políticas, posições e interesses. São exemplos: o estabelecimento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior PITCE, de 2003, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)², de 2008, assim como a reforma no estatuto do BNDES em 2002, que permitiu o financiamento de atividades de empresas brasileiras no exterior. Na dimensão dos investimentos privados, por sua vez, houve um crescente movimento de expansão das exportações e de internacionalização de empresas. Criaram-se, entre 2003 e 2014, condições que levaram a um curto ciclo expansivo do capitalismo brasileiro e da capacidade de projeção internacional. A África foi um dos espaços nos quais os fluxos de investimentos brasileiros mais se ampliaram, seguindo, ou mesmo influenciando, a extensa agenda político-estratégica, da defesa à cooperação técnica em saúde e educação, da diplomacia à sofisticação dos mecanismos de financiamento de bancos estatais.

Haja vista a estrutura e a dinâmica desigual do sistema interestatal capitalista, o exercício da pretendida liderança política, econômica e diplomática brasileira sob o entorno estratégico traz uma vasta gama de questões e desafios, que passam desde as respostas aos constrangimentos externos até a atualização – quase que permanente – do arco corporativo de alianças internas capazes de sustentar, por um longo período, uma estratégia consistente de inserção internacional.

As mudanças de rumo a partir de 2003 na política brasileira e os esforços para a retomada do crescimento econômico trouxeram à baila os debates sobre a criação de um novo modelo de intervencionismo estatal, distinto daquele padrão neoliberal que vigorou nos anos 1990. Retornava, com vigor, ao vocábulo político e econômico, mas também às preocupações teóricas e acadêmicas, a temática do desenvolvimento e as interpretações sobre o desenvolvimentismo (BASTOS, 2012; GONÇALVES, 2012; COSTA, 2013; FIORI, 2014; entre outros). Não foram poucas as tentativas de nova conceituação, atualizando seus fundamentos a partir de um prisma que

² A PDP priorizou alguns setores para a consolidação e expansão da internacionalização produtiva para a América Latina e a África. Os setores contemplados nessa política foram: Bioetanol, Aeronáutico, Siderurgia, Complexo Petróleo/Gás/Petroquímica, Mineração, Celulose e Papel e Carnes (BRASIL, 2009).

privilegiava as análises centradas na economia, seja mediante uma preocupação sobre os efeitos do câmbio, em longo prazo, para o estabelecimento de uma política industrial voltada à diversificação, às exportações e à incorporação crescente de tecnologias avançadas, na corrente denominada de “novo-desenvolvimentismo”; seja por meio da ênfase no investimento público e na distribuição de renda para a ampliação do mercado interno, no denominado “social-desenvolvimentismo” (BASTOS, 2012). De maneira geral, a estratégia de inserção internacional seria um desdobramento desse desenvolvimentismo atualizado, isto é, uma forma de inserção valorizada pelas políticas estatais de apoio à internacionalização de empresas e que se direcionaria para o alargamento do “mercado interno”. Políticas internas e externas se complementariam; não haveria, portanto, pertinência na dicotomia entre o “*desarrollo hacia adentro versus desarrollo hacia afuera*” (COSTA, 2013), outrora clássica no debate sobre os rumos do desenvolvimentismo na América Latina.

O debate sobre o novo desenvolvimentismo se assenta no reconhecimento do intervencionismo do Estado como ente fundamental de coordenação do mercado e da retomada do crescimento econômico. Ainda que difícil os paralelos com o período de 1930 a 1980 - dado o menor ritmo das taxas de crescimento, a menor intervenção estatal na política industrial de formação e diversificação do parque produtivo, na regulação do trabalho, na integração territorial, etc. – a agenda dos governos da década de 2000 alterou, na forma e parcialmente na substância, o programa de reformas liberais da década de 1990³. As políticas domésticas de expansão de mercado interno, via investimentos públicos, distribuição de renda e consumo, combinaram-se com uma política externa ansiosa por uma maior participação nos fóruns de representação global e ativa na diversificação dos parceiros comerciais, econômicos e políticos, com ênfase nas relações Sul-Sul.

³ De acordo com Boito Jr. e Berringer (2013), o programa de políticas e reformas que se intensificou a partir de 2003 recebe o nome de “neodesenvolvimentismo” e se caracteriza por ser “a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal” (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p. 32). Partindo de um ângulo que privilegia as classes sociais, os autores colocam em evidência as mudanças que ocorreram, entre as décadas de 1990 e 2000, no bloco de poder que sustentou as opções de política externa. Esse “bloco no poder”, caracterizado por um equilíbrio tênue e instável entre diversos segmentos, reúne, no seu núcleo, empresas estatais, empresas de capital predominantemente nacional, empresas multinacionais (incluídas de modo ocasional e periférico), contemplando, sobretudo, os setores da mineração, do agronegócio, da construção civil, da indústria naval e de defesa. De acordo com Berringer (2013, p. 124 -125), o fortalecimento dessa fração da burguesia do bloco no poder foi possível “graças ao apoio de setores das classes populares – baixa classe média, operariado urbano e campesinato assentado, desempregados e subempregados – que se viram beneficiados pelo aumento do emprego, pela valorização do salário mínimo, pela expansão do crédito ao consumidor e pelo acesso às políticas sociais desses governos”.

De uma tradição marxista, os debates sobre a dependência e sobre os impasses que o desenvolvimento contraditório, desigual e combinado do capitalismo traz à semiperiferia do sistema internacional ganharam uma nova onda estudos. Entremeadas por análises teóricas, pesquisas empíricas e denúncias, diversos autores (FONTES; 2010; SOUZA, 2012; BERRINGER, 2012, 2013; GARCIA, 2012; entre outros) problematizaram os impactos dessa nova fase de inserção mais intensa e expressiva do Brasil na economia internacional, sendo as teses do imperialismo ou do subimperialismo brasileiro, financeirizado ou não⁴, importantes aportes para a compreensão da condição ambivalente ou paradoxal – subordinada/subordinador; dependente/explorador – do Brasil no sistema interestatal capitalista.

Ainda do lado dos críticos, a versão liberal não poupou apreciações ao chamado voluntarismo político inerente ao novo desenvolvimentismo. O distanciamento progressivo das prescrições de “boa governança” liberais estaria entre as razões para a pouca eficiência na utilização dos meios econômicos para promover a integração do Brasil aos circuitos competitivos da produção e da economia global. Uma das análises de maior destaque, realizadas por Musacchio e Lazzarini (2015), caracteriza esse novo momento do Brasil como um modelo de capitalismo de Estado⁵, tendo o governo oscilado com intervenções que o aproximam ora de um “Leviatã como investidor majoritário”, ora de um “Leviatã como acionista minoritário”. A síntese dos autores indica que o conjunto de modernizações nos marcos regulatórios e a abertura econômica dos anos 1990 fizeram germinar, a partir de 2002, as condições para o desenvolvimento de um mercado de capitais local, tornando os mecanismos de direcionamento de crédito dos bancos estatais menos importantes para as estratégias de expansão das empresas nacionais. Desse modo, a atuação de bancos de

⁴ Um impasse histórico que atualiza, das teses de Rui Marini (1977) às de Virginia Fontes (2010), as contradições da difusão do capitalismo na periferia. Seja o subimperialismo resultante da condição de superexploração do trabalho e das restrições do mercado interno na década de 1970, seja por meio do “encapsulamento” do país à natureza financeira do capital-imperialismo no século XXI, o Brasil permanece na encruzilhada: a eterna “dependência” com o aprofundamento drástico das desigualdades ou a ruptura com o sistema.

⁵ Sem maiores referências ou análises de política internacional que justificassem a utilização do termo “Leviatã”, alusão à metáfora de Thomas Hobbes ao poder absoluto do Estado, Musacchio e Lazzarini (2015, p.10) definem capitalismo de Estado como “influência difusa do governo na economia, seja mediante a participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados”. A partir disso, identificam de três modelos de capitalismo de Estado: um tradicional, que considera o “Leviatã como empreendedor”; e dois novos, que se dividem entre o “Leviatã como acionista majoritário” e o “Leviatã como acionista minoritário”.

desenvolvimento, a exemplo do BNDES, poderia se concentrar na resolução de algumas falhas de mercado. Os autores sustentam que os bancos de desenvolvimento, por serem suscetíveis às pressões da atividade política, podem ofertar crédito barato para aquelas empresas ou setores que teriam condições de obtê-lo no setor privado, o que conformaria fortes distorções no mercado. Assim, os autores consideram que o processo de internacionalização de empresas, no bojo do fortalecimento de grandes grupos nacionais, aproximar-se-ia de uma política de “seleção dos campeões nacionais”, isto é, um critério de seleção que se “baseia em objetivos ideológicos ou geopolíticos, em vez de critérios puramente econômicos” (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p. 336).

Em que pese a amplitude das interpretações acima sobre ciclo de expansão brasileiro, suas diversidades, proposições e nuances, esta tese pretende priorizar uma análise que sublinha os movimentos do sistema interestatal capitalista. Nesse sentido, a economia brasileira não é integralmente dependente nem totalmente autônoma dos arranjos de cooperação ou das disputas geopolíticas internacionais. Essas condições (autonomia ou dependência) se alternam ao longo da história, sendo a conjuntura internacional ora estimulante ora limitadora da estratégia interna de desenvolvimento. Nessa linha, é importante ressaltar o argumento de Lima (1990) de que a inserção internacional de um Estado como o Brasil - industrializado e integrado à economia internacional, porém sem pertencer ao “núcleo orgânico” do processo de acumulação de riqueza e de comando político do sistema internacional – persegue um conjunto variado de objetivos e, por isso, vincula-se de diferentes formas, modo e intensidade com os demais Estados⁶.

Uma das negligências nas abordagens correntes sobre o desenvolvimento econômico e, em especial, sobre o desenvolvimentismo brasileiro é a dimensão da geopolítica, a compreensão de que os projetos de desenvolvimento sustentam, por

⁶ Nesse sentido, para a autora (1990), tanto as teses do subimperialismo quanto às do Brasil-Potência na década de 1970, por exemplo, demonstrariam limitações porque partem, na origem, de uma falsa antinomia. A tese do subimperialismo, além de sobrelevar a dimensão econômica, se pauta na análise da subordinação-dependência nas relações centro-periferia, o que destinava ao Brasil uma condição estruturalmente limitada no espectro da expansão incessante do capitalismo, renovando, sempre, a sua condição subalterna na divisão internacional do trabalho e de intermediário nos fluxos globais de capital. Na tese do Brasil-Potência, criada e difundida pela ESG, a fragilidade teórica estaria na crença de uma autonomia que se desdobraria, quase que naturalmente, dos atributos geográficos e humanos existentes no país, em que a condição de potência seria resultado do emprego eficiente de um planejamento técnico, sem reflexões mais aprofundadas sobre a natureza contraditória e desigual da dinâmica do capitalismo.

natureza, a criação de meios competitivos para a conquista ou manutenção de poder estatal. Da leitura aqui proposta, depreende-se, portanto, que o desenvolvimento não é um fim em si mesmo, mas um meio econômico de se acumular poder. Esta abordagem teórica está em sintonia com a tradição dos clássicos da economia política, da história e da política, que, desde a década de 1970, vêm sendo retomados, sob diversos ângulos, pelos estudos de Economia Política Internacional (ARRIGHI, 1996, 2001; COHEN, 2008; GILPIN, 1987, 2001; STRANGE, 1970; 1992; FIORI, 2004; 2007; entre outros). Um esforço que procura compreender a expansão do capitalismo como parte inexorável da dinâmica do poder e da constituição do sistema interestatal. Esta tese visa compreender a recente inserção internacional do Brasil a partir de uma referência de método que busca combinar de forma permanente, política e economia, história e geopolítica, a fim de identificar as estruturas, limites e tendências da dinâmica expansiva dos Estados e, por extensão, do próprio sistema interestatal. O enfoque, porém, é o Brasil e suas relações com os países da África.

Objetivo da pesquisa

Esta pesquisa busca realizar uma leitura do desenvolvimento econômico a partir da dimensão geopolítica, considerando como os direcionamentos estratégicos à inserção internacional do Brasil criaram condições para a expansão da geração de riqueza e para postular a mudança na hierarquia de poder no sistema interestatal. Delineou-se, desse modo, a investigação sobre os mecanismos de financiamentos de longo prazo como instrumentos de uma estratégia política de inserção internacional, e não apenas como resultado da demanda empresarial com vistas à internacionalização de seus capitais. Nesse sentido, este trabalho buscou analisar como se construiu o sistema estatal de financiamento às exportações e aos investimentos externos e, a partir dele, como ocorreram os desembolsos para os países do entorno geopolítico imediato, especialmente os do continente africano. Tem-se como ênfase o período a partir de 2000, quando efetivamente o país reorienta as prioridades estratégicas de suas políticas industrial, comercial, de financiamento e externa, fomentando uma rara convergência entre as agendas de política externa e de defesa, requerentes de maior autonomia, e a agenda interna de crescimento econômico e reformas sociais.

Hipóteses e questões norteadoras

Parte-se da compreensão de que a dimensão geopolítica das relações entre Estados reintroduz questões essenciais ao debate sobre o desenvolvimento econômico e das estratégias nacionais para tal finalidade. Se o desenvolvimento constitui, em termos amplos, o resultado de crescimento econômico, ampliação do bem-estar social e mudança estrutural, dificilmente, portanto, ele pode ser concebido sem uma interpretação sobre a estrutura e a dinâmica do poder no sistema internacional. Retorna-se, assim, aos debates apontados pelos primeiros clássicos da economia política, nos quais o desenvolvimento teria como norte um projeto de afirmação nacional integrado a uma complexa articulação que envolveria, a um só tempo, os fundamentos internos e as estruturas externas de poder.

Os financiamentos de longo prazo carregam, desde a origem dos primeiros Estados territoriais modernos, um sentido político inerente (ARRIGHI et al, 2001). Não há como dissociar as dimensões do poder e da riqueza no movimento histórico de expansão dos Estados e de mundialização do capitalismo. Nessa perspectiva, as estruturas de financiamento distanciam-se daquelas explicações que as consideram como construções do mercado e para o mercado.

Parte-se do princípio de que a ampliação da capacidade de ação internacional de instituições, como BNDES, e de capitais nacionais (estatais, semi-estatais ou privados) contribui para reposicionar o país na hierarquia de poder e na dinâmica de geração de riqueza do sistema interestatal. Com efeito, o aumento das relações com o entorno estratégico constitui um caminho para o fortalecimento do conjunto dos países envolvidos, justamente porque se trata de construções político-econômicas que valorizam estratégias de desenvolvimento oriundas de países periféricos. Uma forma de integração distinta das articulações clássicas que ainda caracterizam parte das relações Norte-Sul, desenvolvidos-subdesenvolvidos ou centro-periferia.

A existência de instituições de financiamento tende a ser uma das condições mais efetivas para assegurar a continuidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Criam-se, a partir delas, mecanismos que permitem dirimir ou superar as mudanças de rumo, oscilações de curto prazo, alimentadas por razões de ordem econômica ou por governos com orientações distintas. Esses mecanismos de financiamento reduzem os riscos de perda dos capitais privados ante as incertezas do mercado e, simultaneamente, reforçam a capacidade de coordenação estatal sobre a trajetória e as opções estratégicas da inserção internacional.

Mas por que esse reencontro do Brasil com os Estados africanos? Para além da dimensão histórica e cultural, o continente incluiu-se na estratégia brasileira de fortalecimento das relações Sul-Sul. Em parte, seria um desdobramento da própria dinâmica do sistema internacional que, desde o fim da Guerra Fria, estaria transitando para uma situação de multipolaridade, fomentando regionalizações na governança política mundial e na geoeconômica. Na outra parte, haveria a constatação da existência de um espaço geográfico com oportunidades de inserção competitiva de alguns setores produtivos brasileiros que, ao mesmo tempo, favoreceriam o reforço de vínculos, a formação de coalizões políticas e a resolução de problemas mais comuns aos países do Sul e da periferia do sistema. Essa inflexão nos desígnios da inserção internacional do Brasil acarretou uma política externa que induziu e foi induzida pela dimensão econômica das trocas internacionais.

Ao apontar para o Sul, o eixo político da inserção internacional, no ciclo 2003-2014, retomou uma antiga tradição da política externa brasileira: a busca pela diversificação de parceiros, a redução da dependência em relação ao Norte e a conquista de maior autonomia decisória. Tal busca evidencia a percepção de que, no sistema internacional, as dinâmicas da economia e da política atuam combinadamente. Ao Brasil, ganhos econômicos poderiam ser traduzidos em conquistas na esfera da política internacional e em mudanças de posição na estrutura hierárquica do sistema; do mesmo modo, os ganhos políticos corroborariam as esferas econômica, diplomática, social e cultural.

Os fundamentos geopolíticos e os meios econômicos, quando trabalhados em conjunto, confluem para o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento e inserção internacional. Quando apartados, no entanto, contribuem para manter em pé o mito da autorregulação da economia, bem como da suposta neutralidade dos mercados em sua jornada constante em busca da eficiência e do bem-estar. Se a névoa da conjuntura recente, sobretudo no biênio 2015-2016, ofuscou os olhares de parte consistente da crítica sobre os caminhos brasileiros na África, não fez o mesmo com alguns observadores da geoeconomia e da geopolítica internacional. Talvez, por isso, Blackwill e Harris (2016) tenham sublinhado a relevância dos bancos de desenvolvimento (citando, como um dos exemplos, o BNDES), como as mais importantes instituições que convertem dólares em investimentos voltados para a construção ou consolidação da influência geopolítica.

Apresentação da Tese

Começar pelo nome parece sempre um exercício interessante. A origem do nome África é controversa⁷, assim como a tentativa de tratamento unitário para todo o continente, negligenciando as especificidades das mais diversas formações históricas, sociais, econômicas e culturais. Nesta tese, o recorte veio da noção de fronteira oriental, de uma persistente ideia de unidade entre os dois lados do Atlântico, seja no âmbito da segurança coletiva, seja na percepção de um espaço de crescimento potencial das trocas comerciais e de uma zona de influência econômica. Em uma dimensão do tempo longo, Brasil e alguns territórios da costa africana passaram de espaço geoeconômico submetido ao império português para uma área de fortalecimento de vínculos políticos e de intensificação da Cooperação Sul-Sul.

A partir da segunda metade do século XX, as relações entre o Brasil e o continente, em especial a porção subsaariana, foram marcadas por um relativo distanciamento e curtos períodos de aproximações político-estratégicas. Destacam-se, quase como notas dissonantes, o período da denominada Política Externa Independente (PEI) dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) e o período do governo de Ernesto Geisel (1974-1979), cujo esforço de aproximação estratégica com os países africanos foi retomado. A crise econômica dos anos 1980 e a aderência às políticas neoliberais dos anos 1990 afrouxaram novamente as parcerias entre dois lados do Atlântico. Só a partir dos anos 2000, a África voltou explicitamente a ser uma frente estratégica para a inserção internacional do Brasil.

O continente africano constitui um espaço em que a tríade – financiamento, investimentos de capitais e cooperação técnica – tendeu a particularizar a estratégia brasileira de inserção internacional. Na recente reaproximação das relações entre Brasil e África, houve avanços em diversas áreas da cooperação, incluindo educação,

⁷ Middleton e Miller (2008) lembram que os romanos utilizavam o termo “Africa” para designar a área de comando do Império Cartaginense. Seguindo a etimologia, Leos Africanus, escritor do século XVI, esclarece que África deriva do grego *a-phrike*, cujo sentido indica “sem frio” ou “sem horror”. Também nota-se semelhança com a palavra latina *aprica*, que tem sentido aproximado de “ensolarado” ou “quente”. A utilização do topônimo para designar todo o continente é recente, ocorrendo a partir do século XVII. Antes disso, diversos nomes eram usados: “Líbia”, “Etiópia”, “Sudão” e “Guiné” eram as denominações preferidas por exploradores europeus ou árabes. Isso ocorria fundamentalmente por que nem os geógrafos europeus nem os árabes concebiam o continente como uma unidade. Estes últimos, por exemplo, até o século XIX, denominavam a parte norte do continente, a extensão que compreende a área do atual Marrocos até a atual Líbia, de Magreb; a parte Sul do Saara, por sua vez, era denominada pelos árabes Bilad al-Sudan, a “terra dos negros”; e a porção leste, de acesso pelo Oceano Índico, era chamada de Zanj.

defesa, agricultura, medicina, políticas sociais e energia (IPEA e BIRD, 2011). O país se destacou com parcerias com África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia e Nigéria, além das estabelecidas com os países da Comunidade da Língua Portuguesa (Cabo Verde, Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe). Acrescenta-se, também, a construção de diferentes coalizões de Estados, com os arranjos da ZOPACAS, do IBAS, do BRICS, além do diálogo político-institucional com a União Africana (UA). Nesse mosaico de siglas, políticas e programas, o BNDES, no âmbito interno, se destaca por apoiar o setor exportador de bens e serviços de engenharia e por ofertar apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

Como exposto, este trabalho tenta conjugar diferentes linhas de estudo: uma que resgata a economia política, mas com uma abordagem que a reaproxima da política e da política internacional, no quadro disciplinar da Economia Política Internacional; e outra remete à Geografia Política, à tradição de pensar o território como uma unidade política de poder. As duas áreas resguardam preocupações centrais e que permeiam toda a estrutura desta tese: i) o Estado como uma unidade de análise; e ii) o desenvolvimento econômico como um meio concreto de afirmação e de constante reiteração da vontade estratégica de um Estado inserido em um sistema internacional caracterizado como competitivo, hierárquico e assimétrico.

**

Antes de apresentar a divisão dos capítulos, é importante ressaltar que ao longo da pesquisa desta tese (2013-2016), foi possível o acesso a dados em virtude das reformas que tornaram a consulta pública das operações do BNDES mais transparentes, tanto as realizadas no Brasil quanto as feitas no exterior. Esse era um dos desafios no início da pesquisa, isto é, a dificuldade de acesso às informações tidas como “restritas” e “sigilosas”.

A própria “abertura dos dados” é, em parte, reflexo dos fortes questionamentos quanto ao papel do banco no suporte aos princípios, diretrizes e escolhas táticas da política externa brasileira. Observou-se que, ao longo dos anos, em especial a partir de 2015, as operações realizadas foram divulgadas com mais detalhes. Desde então, ficaram disponíveis para consulta pública informações estratégicas, como: resumo do contrato, taxa de juros, valores, prazos e mecanismos de garantias⁸. Um

⁸ Tal transparência, segundo o ex-presidente do BNDES Luciano Coutinho, faz com que o BNDES, dentre os seus pares internacionais, seja a instituição que forneça os dados mais amplos e

desdobramento direto da CPI do BNDES⁹, síntese trágica de um momento político que exigia maior transparência quanto ao funcionamento das instituições, mas que, conforme a passagem do tempo parece indicar, acabou por confundir os objetivos estratégicos de repartições do Estado brasileiro com os vícios partidários e do sistema político doméstico. Desde 2014, assiste-se, quase cotidianamente, a uma crítica relacionada a uma forma de inserção internacional, que, sem separar o joio do trigo, contribuiu para acelerar o fim de um ciclo de expansão e desmontar uma estratégia nacional, reorientando o sentido das instituições que a sustentavam.

Além desta introdução e das considerações finais, esta tese está dividida em três partes. No **capítulo 1**, dedica-se a uma exploração, histórica e analítica, a respeito do caráter indissociável da relação entre território, poder e riqueza. As origens e o contínuo movimento do sistema interestatal capitalista são as referências para a observação do passado como fundamento explicativo da suposta singularidade do desenvolvimento econômico no Brasil, assim como também constituem uma referência de método para reler o sentido do caráter ambivalente do ciclo recente de projeção internacional.

No **capítulo 2**, parte-se da conjuntura recente (2003-2014) das relações Brasil-África, para identificar, neste impulso político-econômico, os elementos de uma lenta aproximação e a retomada de uma dimensão geopolítica da inserção internacional brasileira. Para tanto, investiga-se a história da constituição desses vínculos, considerando o contexto do fim da Segunda Guerra Mundial até os anos 1990. A ideia é apresentar como, desde a década de 1950, buscou-se um projeto de política externa consoante ao desejo de ganhos crescentes de autonomia. A ambição geopolítica moldava o interesse nacional e fomentava o processo de industrialização, cujo fim era criar um espaço econômico nacional relativamente blindado das pressões políticas e econômicas internacionais. Partia-se de uma leitura de que as relações econômicas internacionais eram, em sua essência, fortemente influenciadas pelas opções políticas

transparentes à consulta pública pela internet, sem paralelos com nenhum outro banco de desenvolvimento ou Exim Bank, a exemplo do norte-americano (Comentário realizado por ocasião do depoimento à CPI do BNDES, em 27 de agosto de 2015).

⁹ A CPI do BNDES, que ocorreu de agosto de 2015 a fevereiro de 2016, foi destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo o banco, entre 2003 e 2015, relacionadas à “concessão de empréstimos suspeitos e prejudiciais ao interesse público” (Relatório Final da CPI do BNDES, 2016).

dos Estados. Como tal, a política de aproximação do Brasil com a África não se circunscreveu aos aspectos puramente econômicos ou comerciais. A África aparece e reaparece sempre com um marco, sendo refém de um movimento pendular de aproximações-marginalizações. Tal movimento, no entanto, não é aleatório: constatou-se que os períodos de maior aproximação coincidiram com aqueles em que, na política interna, defendiam-se projetos de cunho nacionalista, autônomos, e exigentes de mudanças qualitativas na inserção internacional do Brasil.

No **capítulo 3**, o enfoque está em analisar a singularidade do ciclo expansivo brasileiro (2003-2014) nas relações com a África, um momento de convergência e que tem nas articulações da tríade – financiamento, cooperação técnica e investimentos – uma expressão dos interesses e da capacidade de projeção internacional do Brasil. Dedicar-se, com maior afinco, a compreender o papel do BNDES e dos mecanismos de direcionamento do crédito como um suporte à expansão das exportações e à internacionalização de empresas. Nesse sentido, destaca-se como os sistemas de financiamento público, no Brasil, são um dos principais responsáveis pelos projetos de integração regional e de ampliação das relações internacionais, nos âmbitos econômico e comercial. Podem, portanto, serem analisados como uma resposta aos desafios que a intensa competição financeira internacional, travada entre os Estados, imputa à promoção dos investimentos produtivos de empresas com sede em seus territórios.

Nas considerações finais, realiza-se um balanço conciso dos principais temas e questões tratados nesta tese, bem como são lançados alguns apontamentos sobre a conjuntura de crise e sobre a desmontagem dos pilares que sustentaram o curto ciclo de expansão dos investimentos e de projeção internacional do Brasil. Para tanto, enfocam-se os descompassos estruturais que obliteram o desenvolvimento econômico e a persistência de uma estratégia de inserção internacional do Brasil ancorada no reconhecimento de um sistema internacional profundamente pautado pela competição geopolítica.

CAPÍTULO 1 – DIMENSÃO GEOPOLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO: RIVALIDADE INTERESTATAL E REGIONALIZAÇÃO GEOECONÔMICA

A divisão do trabalho em escala do mundo (ou de uma economia-mundo) não é um acordo concentrado e revisível a cada momento entre parceiros iguais. [...] A desigualdade do mundo deriva de realidades estruturais, que demoram muito para se instalar – e demoram muito para desaparecer.

Fernand BRAUDEL (2009b)

O ponto central deste capítulo não é fazer uma investigação esmiuçada sobre as origens do Estado e de sua articulação com a economia, tampouco buscar apreender como se deu a associação entre as altas finanças e o movimento de expansão de poder dos Estados ao longo da história; isso seria uma tarefa de Sísifo. O que se almeja aqui, de forma introdutória e correndo os riscos de escolhas arbitrárias, é somente ressaltar, com auxílio de alguns autores e tradições disciplinares, o caráter indissociável da relação entre território, poder e riqueza, sendo, dessa síntese, o Estado territorial moderno e o capitalismo as expressões mais bem-acabadas desse fenômeno histórico que dá origem ao sistema interestatal moderno. O intuito desse resgate, breve e pontual, é ampliar o horizonte crítico sobre a temática do desenvolvimento econômico e da projeção externa nos países da periferia, em especial no Brasil, assunto central a ser abordado nesta tese.

As situações históricas de transformação estrutural, bem como as teorias de desenvolvimento e as políticas concretas a elas vinculadas, respondem às manifestações geopolíticas de contextos específicos, são singulares no tempo e no espaço. O último quartel do século XIX e o período após a Segunda Guerra Mundial marcam os dois momentos em que diferentes estratégias nacionais de desenvolvimento obtiveram êxitos, alterando o quadro da divisão internacional do trabalho e imprimindo novos contornos ao funcionamento do sistema interestatal moderno.

Todavia, para diversos Estados, a superação das críticas condições sociais, das disparidades regionais, do caráter extravertido da produção nacional, da forte dependência do setor primário, da dependência tecnológica, da pífia integração territorial, das deficiências de infraestrutura básica nas cidades, das situações críticas

no balanço de pagamentos, da fragilidade dos sistemas de financiamento, enfim, a superação de graves vulnerabilidades econômicas, políticas e sociais ainda é um objetivo a ser alcançado. E é essa imposição dos fatos à realidade da maioria dos Estados do globo que reafirma a pertinência, e uma espécie de “eterno retorno”, à temática das estratégias nacionais de desenvolvimento – muitas vezes, é verdade, sob novos rótulos, diagnósticos e prognósticos.

Recorrer a uma visão de longo prazo é um recorte de método que pretende situar a realidade histórico-geográfica da periferia no próprio espectro da evolução do sistema internacional. Para tanto, porém, busca-se equacionar a dimensão econômica com a dimensão do poder, este associado a duas de suas unidades mais elementares: o território e o capital. Tem-se, assim, um esforço de análise que busca estabelecer um diálogo entre certa tradição da economia política e certa tradição da geografia política e, por desdobramento, da geopolítica. Esse esforço se coaduna com uma área do conhecimento que vem se consolidando, desde a década de 1970, sob o rótulo de Economia Política Internacional, um campo de estudos que se preocupa com a interação recíproca entre o Estado e o mercado, entre o poder e a riqueza; isto é, um quadro teórico pautado na ambição de apreender a inseparabilidade do poder e da riqueza na interpretação da estrutura e da dinâmica do sistema interestatal moderno (ARRIGHI, 1996, 2001; GILPIN, 2002; STRANGE, 1970; 1992; FIORI, 2004; 2007).

A essa retrospectiva histórica, atribui-se a condição central para observação do passado como raiz explicativa da singularidade do Brasil no sistema interestatal, assim como também constitui uma referência de método para reler o sentido do caráter ambivalente do ciclo recente de projeção internacional do Brasil em território africano.

O capítulo está dividido em cinco partes. A primeira orienta-se para breves considerações a respeito da natureza indissociável entre a ascensão de um poder territorial, na forma do Estado moderno ou Estado-nação, com um modo estratégico de organização da economia, o capitalismo. Na segunda parte, procura-se demonstrar como essa forma de “Estado-economia nacional” desdobra-se na formação, expansão e consolidação do sistema interestatal moderno. Na terceira e na quarta partes, retoma-se à temática do desenvolvimento econômico e de sua articulação com a geopolítica. Na última seção, por fim, realiza-se um breve aporte para a observação da experiência brasileira de desenvolvimento à luz de uma leitura geopolítica do sistema internacional.

1.1. Geopolítica, sistema internacional e a questão do desenvolvimento

Separar as dimensões do poder e da riqueza, bases da constituição do Estado territorial moderno e do sistema capitalista, não é um exercício prudente e tampouco operacional¹⁰. Tal empreitada, todavia, encontrou relativo abrigo com o desdobramento do liberalismo econômico no substrato “científico” da própria economia política clássica. Ao buscar igualar a nação ao mercado e a riqueza à satisfação dos consumidores que agem sob cálculos racionais, abriu-se, com Adam Smith¹¹, um campo de análise que concebe o mercado como o centro do progresso material e, por conseguinte, como uma condição para o bem-estar social¹². A eliminação dos obstáculos ao comércio permitiria a intensificação da divisão do trabalho e, portanto, implicaria no aumento da produtividade e do bem-estar, o que em outras palavras, constituiria a base própria da riqueza das nações. Cristalizou-se um conjunto de concepções que marcou profundamente a história do pensamento político, social e, sobretudo, econômico dos tempos seguintes. O liberalismo demarcou um espaço onde se desenvolveu parte significativa da reflexão econômica¹³.

¹⁰ Em suas origens, entre os séculos XV e XVIII, Estado e capitalismo contavam com um corpo de teorias, denominadas amplamente de mercantilistas, que refletiam questões centrais à existência dos Estados como unidades de poder e, em última instância, à defesa do processo de geração e de acumulação de riqueza das nações.

¹¹ Adam Smith publicou, em 1776, o seu livro clássico: *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Seguindo a trilha de autores dos séculos XVII e XVIII, como John Locke e David Hume, Smith possibilitou, dada a envergadura de sua obra, uma ampla difusão e defesa das ideias liberais como horizonte para a ampliação universal da riqueza. Sua obra subordinou a riqueza do Estado e do soberano à lógica de funcionamento do mercado, organizado a partir de agentes privados e instituições racionais (COUTINHO, 1993).

¹² O denominado liberalismo econômico sintetiza um conjunto de ideias e teorias que surgiram a partir do século XVIII, notadamente como crítica ao controle e à regulação das questões econômicas pelos Estados. A principal obra de Adam Smith fornece uma interpretação consistente de que o mercado pode ser compreendido como o campo de atuação de indivíduos racionais, de onde o progresso seria resultante dos ganhos mútuos advindos do livre-comércio. Acrescenta-se, numa visão do sistema internacional, que este mercado era tido como a principal fonte de cooperação e prosperidade entre os Estados. O liberalismo, portanto, representava uma face econômica do Iluminismo ao considerar a existência de leis econômicas naturais cuja existência o governo deveria esforçar-se para preservar (COUTINHO, 1993)

¹³ Essa ruptura, tida como o resultado da própria sofisticação científica da economia e de seus instrumentos de análise, marca a evolução da disciplina. A riqueza da nação passa a ser identificada como riqueza privada e os economistas passam a tratar das leis que regem a produção e circulação de mercadorias. No século XVIII, a economia sofre transformações na natureza de seu objeto, deixando de ser tratada como ciência do bom governo para ser tratada como uma ciência de riqueza privada e comercial (COUTINHO, 1993; RONCAGLIA, 2005).

As críticas, porém, não foram poucas. Diferentes tradições teóricas formularam respostas ou explicações distintas para a origem e as razões da riqueza das nações. De Karl Marx emergiu uma crítica radical aos fundamentos históricos, sociais e metafísicos da centralização no indivíduo – o *homo economicus* – para a construção interpretativa das leis econômicas e da organização da sociedade¹⁴. Em uma perspectiva distinta da de Marx, Friedrich List (1883) estava preocupado com a afirmação de um poder territorial e, nesse sentido, o mercado seria um instrumento econômico manejado para ampliar a capacidade de atuação do Estado. Uma das frases-sínteses de sua obra não poderia ser mais provocativa: o poder é mais importante que a riqueza¹⁵.

A análise das experiências históricas de desenvolvimento dos Estados atesta a existência de diferentes formas e também de leituras sobre o mesmo fenômeno. São extensas as listas que indicam o papel proeminente do mercado e do aperfeiçoamento das instituições que o promovem como o centro do processo de desenvolvimento econômico. Do mesmo modo, do outro lado, também é extensa a lista de autores e teorias que atestam a primazia da dimensão do poder, colocando a ascensão do Estado territorial moderno como o próprio dínamo do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, da expansão do capitalismo.

Cabe ressaltar que a distinção entre desenvolvimento econômico e capitalismo era praticamente impossível até aproximadamente o século XX. Em sentido lato, o desenvolvimento pode ser traduzido como o processo de acumulação de capital que leva ao aumento da produtividade, da renda média e do bem-estar social. Sempre, todavia, considera-se a ampliação da riqueza como o elemento de sustentação da autonomia econômica e política perante outras nações. Até o século XX, poder-se-ia afirmar, *grosso modo*, que o desenvolvimento econômico se confundia com a própria expansão do capitalismo e de suas relações de produção. Um processo que implicava em mudanças estruturais nos sistemas produtivos, nas instituições políticas,

¹⁴ Em *Contribuição à crítica da economia política*, na publicação da segunda edição em 1907, Marx esclarece logo no primeiro parágrafo da introdução: “Nosso tema é, em primeiro lugar, a produção material. Como os indivíduos produzem em sociedade, a produção de indivíduos, socialmente determinada, é, naturalmente, o ponto de partida. O caçador ou pescador particular e isolado, pelo qual começam Smith e Ricardo, pertence às triviais imaginações do século 18” (MARX, 2008, p. 237).

¹⁵ Friedrich List publicou seu livro clássico, *O Sistema Nacional de Economia Política*, em 1841, de onde se tira, dentre outras passagens seminais: “O poder é mais importante que a riqueza, pois uma nação, por meio do poder, não somente tem a capacidade de gerar novas forças produtivas, mas também de manter posse da riqueza adquirida” (LIST, 1883, p. 37).

econômicas, jurídicas e na cultura. A noção de desenvolvimento econômico torna-se mais factível no período após a Revolução Industrial Inglesa, entre o final do século XVIII e meados do XIX, período em que se alteraram profundamente as bases materiais para geração e reprodução da riqueza. A partir de então, o desenvolvimento econômico enquanto um objetivo, social ou político, passou a exigir uma estratégia – notadamente industrial – para alcançar o grau de sofisticação produtiva inglesa e, dada a competição geopolítica, suplantá-lo. Somente no século XX, no pós guerra, e como resposta aos desafios dos Estados da América Latina e dos recém-descolonizados da África e da Ásia, emerge uma “teoria do desenvolvimento”, ou “economia do desenvolvimento”, que passou a ser formulada sem considerar, em muito dos casos, a dimensão geopolítica do sistema internacional¹⁶.

Juntos, Estado e capitalismo confundem-se¹⁷. São recortes de análise de uma mesma totalidade social. Alternam, como construções teóricas quase ideais, suas condições de relacionamento no tempo e no espaço. Fernand Braudel (2009b) sugere que eles coexistem, hoje e no passado, confortavelmente¹⁸ – uma vigorosa união que atravessa os séculos “a ponto de, cada vez que o Estado vacila, vermos o capitalismo acusar o golpe”. Se o caminho de investigação proposto por Braudel estiver certo (1987, p. 43), isto é, o de que o “capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado”, então, uma explicação histórica sobre a expansão dos mercados, da economia internacional ou do poder político dos Estados torna-se somente pertinente quando considera as razões e os meios pelos quais se deu, no espaço e no tempo histórico, a frutífera união entre território, poder e riqueza, abordando como, através de uma conexão virtuosa, esses três elementos levaram ao processo de consolidação do Estado territorial moderno e de sua contraface política e econômica, o sistema capitalista.

¹⁶ Tal discussão será melhor apresentada no próximo tópico.

¹⁷ Expressão utilizada por François Forquet (1989, p. 89) em seu ensaio sobre a obra de Fernand Braudel.

¹⁸ Em sua visão: “Estado e Capital, ou pelo menos um certo capital, o das grandes firmas e dos monopólios formam um bom casal e este último, sob os nossos olhos, sai-se muito bem [...] [o capital] vive sem constrangimento das complacências, isenções, auxílios e liberalidades do Estado, máquina de coletar enormes fluxos de dinheiro que chegam a ele e que ele redistribui, máquina de gastar mais do que recebe e, portanto, de contrair empréstimos. O capital nunca está muito longe dessa fonte ressurgente” (BRAUDEL, 2009b, p. 579). E, ademais, Braudel acrescenta que é em virtude dessa providencial graça que o capitalismo prospera.

Com primor, Braudel (1987) constata uma distinção fundamental que, por sua vez, marca a especificidade da evolução europeia a partir do “longo século XVI”¹⁹, distinguindo a economia de mercado e o capitalismo²⁰. Ao separar um do outro, Braudel hierarquiza a estrutura de seu funcionamento para exatamente caracterizar que foi “acima da economia de mercado propriamente dita que o capitalismo prosperou” (BRAUDEL, 1987, p. 26). O capitalismo, nessa leitura, não se identificaria com o “jogo das trocas”, com o mercado concorrencial. Ele o pressupõe e o nega ao mesmo tempo, e dessa negação constitui o seu alicerce. Define-se, assim, como o espaço dos lucros extraordinários, do estabelecimento dos monopólios, da exploração de redes de comércio internacional e zonas econômicas só possíveis por meio da tácita aliança do capital com o poder dos Estados²¹.

Como exposto, o entrelaçamento entre poder e dinheiro, Estado e capital, e política e economia está na gênese constitutiva do próprio Estado territorial

¹⁹ A expressão “longo século XVI” de Braudel faz menção ao intervalo de tempo entre 1450-1650, em que se ensejam as principais transformações na Europa, pondo fim ao período caracterizado pelo feudalismo e marcando a ascensão dos Estados territoriais modernos, ancorados no princípio basilar da soberania, e do capitalismo como sistema histórico-social de organização das relações produtivas, econômicas e políticas. Sua obra *Civilização material, economia e capitalismo* tem como referência cronológica os séculos XV a XVIII; porém, para a investigação da formação e consolidação da economia-mundo e das engrenagens do capitalismo, Braudel dilata o arco temporal indicado, recorrendo a fenômenos no século XI e elaborando descrições e análises de situações do último quartel do século XX.

²⁰ Braudel (1987; 2009a; 2009b) constrói uma interpretação histórica ampla da vida material europeia entre os séculos XV e XVIII, período em que se formam as estruturas e os fundamentos do mundo atual. Revolucionaria ao propor uma visão tripartite da realidade social, política e econômica. Numa primeira escala, numa espécie de hierarquia de comando, estaria a vida material pautada numa economia da autossuficiência e das trocas rotineiras; em um nível intermediário, estaria a economia de mercado, uma camada em que as atividades econômicas se orientam pela troca, um espaço onde impera o mercado concorrencial; no terceiro nível estaria o capitalismo, em essência, o espaço do antimercado, uma camada superior e opaca, inacessível à maioria dos agentes econômicos, e onde ocorre o encontro entre os donos do poder e os do dinheiro, que, unidos, almejam uma acumulação incessante de capital. O capitalismo retira a sua força do jogo das disparidades, da exploração dos estágios inferiores, sem os quais não poderia existir. Braudel estende essa dinâmica de exploração das diferenças para o nível mundial, quando identifica os mecanismos básicos de funcionamento da economia-mundo.

²¹ Essa dissociabilidade que fundamenta a concepção de capitalismo de Braudel - cindindo, desta forma, com as interpretações derivadas da tradição da economia política clássica e com o marxismo - parte, em princípio, da ideia de que o capitalismo não se originou da produção, mas da circulação, do comércio de longa de distância. Já em Marx, por exemplo, o capitalismo pode ser interpretado como um conjunto de forças produtivas e relações (sociais) de produções que, na totalidade, constitui “a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual” (MARX, 2008, p. 47). Portanto, em Marx, a estrutura material é, no ângulo do materialismo histórico, o princípio condicionante da superestrutura jurídica e política. Seria o andar superior na linguagem arquitetônica de Braudel.

moderno²². Desde o despontar, no longo século XVI, do sistema competitivo de organização do poder territorial europeu e de seus vínculos com o sistema econômico-comercial, tem-se uma infinidade de interpretações e trabalhos que buscam, em essência, explicar os fundamentos desse “milagre europeu” e as razões que ocasionaram sua proeminência diante das experiências históricas dos impérios asiáticos na expansão de sua lógica territorial e econômica de constituição do Estado, resultando no próprio sistema interestatal moderno.

Giovanni Arrighi (1996) aponta a existência de duas grandes lógicas de poder e experiências históricas na formação do Estado: a lógica territorialista e a lógica do capital. Na primeira, o “controle do território e da população é o objetivo da gestão do Estado e da guerra, enquanto o controle do capital circulante é o meio” (ARRIGHI, 1996, p. 34). Essa tipificação abstrata traz uma importante chave de leitura para o entendimento do processo constitutivo do sistema de Estados europeus, tendo como caso pioneiro as cidades-estados e seu afã para a acumulação incessante de capital, sem a contrapartida da incorporação de novos territórios e submissão das populações nativas. Do modo semelhante, Arrighi fornece explicações sobre o “mistério” da não expansão territorial chinesa. Pautada na lógica territorialista, a China, sem “nenhum tesouro” a conquistar no Ocidente, “pesou cuidadosamente os benefícios, os custos e os riscos esperáveis do comprometimento de recursos adicionais na expansão territorial e comercial do império” (ARRIGHI, 1996, p. 35). Com efeito, priorizou um controle, e também expansão interna, do território e da população como meio eficiente de gestão do Estado e da guerra. Não submeteu, portanto, a capacidade (existente) de poder do Estado à busca por lucros extraordinários obtidos mediante o controle de rotas marítimo-comerciais e de territórios alhures.

²² Denomina-se, nesta tese, o Estado nacional ou Estado-nação de Estado territorial moderno em virtude do vínculo indubitável do poder, do soberano, para com o território circundado por fronteiras. Erick Hobsbawm (2002), percorrendo os sinuosos caminhos do conceito moderno de “nação”, sugere que este começou a operar de acordo com os discursos políticos, especialmente na Europa a partir de 1830. Desse movimento, a “equação nação=Estado=povo e, especialmente, povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a definição dos Estados eram agora essencialmente territoriais” (HOBSBAWM: 2002, p. 32). Isso posto, acrescenta-se que o território, enquanto noção, suscita referências de diferentes ordens: sociais, políticas, culturais e econômicas. Sua origem remete ao Império Romano, quando indicava as zonas de domínio jurisdicional que margeavam uma cidade. Como tanto o Império Romano, na antiguidade, quanto a Igreja Católica, no medievo, tinham aspirações em relação à constituição de impérios universais, o termo não era utilizado para expressar a extensão total de seus domínios. O território ressurgiu como indicativo de uma área de exercício do poder no século XVII, após os acordos simbolizados pela Paz de Vestefália, dos quais emergem as também modernas noções de soberania e fronteiras. Da Europa brotam, portanto, unidades territoriais exigentes de uma geometria precisa para delimitar os limites para o exercício exclusivo do poder do Estado (GOTTMAN, 1973; MORAES, 2002; CATAIA, 2011).

Tais lógicas, entretanto, quando confrontadas pela história, nunca funcionaram isoladamente, mas sempre se relacionaram e se modificaram em virtude do contexto histórico-geográfico em que se inseriram. O fundamental incide em saber por que o expansionismo europeu (territorialista e capitalista) triunfou e se difundiu, incessantemente, a ponto de, nos séculos seguintes, submeter ao seu comando as diferentes formas de organização do poder territorial - do ocidente ao oriente, do norte ao sul.

O próprio Arrighi (1996) identifica que um dos aspectos centrais do processo de formação dos Estados europeus foi a oposição constante entre as lógicas territorialista e capitalista de poder – uma contradição só contornável com a ampliação das áreas de dominação externas. Essa dialética entre território e capital antecede a formação do sistema de Estados europeus²³. Com ele instaurado, a partir do século XVI, vivencia-se, para o supracitado autor, a subordinação das estruturas de poder à dinâmica de acumulação de riqueza²⁴.

Assim, defende Arrighi (1996), a expansão do capital, que, desde a origem, constitui-se como internacional, não dispunha de nenhuma autoridade ou comando político central que a controlasse. Os emergentes Estados territoriais, incapazes de controlarem os fluxos de comércio e as redes de financiamentos, coadunavam-se com os interesses do capital e, juntos, constituíam a base de funcionamento do sistema mundial moderno.

Arrighi (1996), embora justifique que o sistema mundial tenha seus alicerces em uma unidade econômica antecedente à própria formação dos Estados nacionais, considera que a “economia-mundo”²⁵, para se universalizar e efetivamente

²³ “No princípio, as redes de acumulação de capital estavam inteiramente inseridas em redes de poder e lhes eram subordinadas. Nessas condições, para terem sucesso na busca do lucro, era necessário que as organizações empresariais fossem Estados poderosos, como foi atestado pela experiência das oligarquias capitalistas do norte da Itália, líderes não apenas nos processos de acumulação de capital, mas também nos processos de gestão do Estado e da guerra” (ARRIGHI, 1996, p. 87-88).

²⁴ Essa transformação, “passando de um sistema em que as redes de acumulação estavam inteiramente inseridas nas redes de poder e subordinadas a elas para um sistema em que as redes de poder estão inteiramente subordinadas a estas”, foi a marca da economia capitalista mundial, e seus avanços se deram por intermédio dos ciclos sistêmicos de acumulação” (ARRIGHI, 1996, p. 88).

²⁵ A noção de economia-mundo de Fernand Braudel é central para o argumento de Arrighi. Tal noção busca expressar uma soma de espaços geográficos articulados a um todo econômico. Para o autor francês, a economia-mundo define-se por uma tríplice realidade: i) ocupa um espaço geográfico preciso com “limites que a explicam e que variam, embora com uma certa lentidão”; ii) está submetida a um polo, um centro, uma cidade dominante; iii) está repartida em zonas sucessivas: um núcleo, de onde emergem o comando político e os impulsos de transformação da dinâmica econômica; uma zona

transformar o mundo em uma realidade operacional, teria que contornar a anarquia, o caos político de unidades autônomas de poder territorial. Foi dessa contradição, economia-mundo e Estados nacionais, que surgiram os mecanismos de coordenação, cooperação e também de conflito que possibilitaram a expansão do sistema mundial moderno. Foram dos ciclos de poder e dos ciclos de acumulação de capital que se originaram os “ciclos hegemônicos”²⁶. Os efeitos sinérgicos da associação, ora contraditória, ora unitária, entre o desenvolvimento do capitalismo e a expansão do sistema interestatal, foram tributários da forma e da intensidade com que se deu a concorrência capitalista interna e, no âmbito externo, a competição interestatal. Essa oposição constante foi um dos combustíveis ao florescimento do sistema interestatal europeu e, do mesmo modo, foi o fundamento para o estabelecimento do *hegemon*, isto é, do Estado que comandava a reorganização do espaço econômico e hierarquizava a estrutura de poder do sistema a cada época.

Na leitura de Arrighi (1996), o todo (sistema) e as partes (Estados) se retroalimentavam, sendo ambos prisioneiros da lógica expansiva do capital. Uma tese rica e instigante; porém, insuficiente quando contraposta aos movimentos expansivos dos Estados, à lógica geopolítica de inserção no sistema. Tal ponto será o objetivo do próximo tópico.

intermediária, margeando o comando e ganhos econômicos; e, por fim, uma zona periférica, conformando um espaço subordinado e dependente das outras esferas (BRAUDEL, 1987; 2009b).

²⁶ Adicionando as ideias de hegemonia de Antonio Gramsci, isto é, a existência coetânea de consenso, liderança moral e coerção, à dinâmica histórica de expansão do capitalismo e à competição interestatal, Arrighi (1996) chega à construção dos ciclos sistêmicos de acumulação, traduzidos por movimentos hegemônicos cíclicos que no princípio foram liderados pelas Províncias Unidas, no século XVII; depois pela Grã-Bretanha, no século XIX; e, por fim, pelos EUA, no século XX. Nesses ciclos, sob a liderança de um Estado, fundamentou-se o poder internacional a partir do ordenamento da moeda e do direito internacional, regulando-se os limites da diplomacia, da paz e da guerra.

1.2. Estado-economia nacional como núcleo do Sistema Interestatal Capitalista

Foi nessa convergência entre o poder político e o mercado, assevera Braudel (1987), que o capitalismo se estabeleceu enquanto unidade econômica dos Estados territoriais europeus. Um movimento que, sem hesitações, pode ser compreendido como uma derivação do mundo do poder. Entre idas e vindas, Braudel escreve que a economia nacional seria “um espaço político transformado pelo Estado”, sendo um desdobramento das “necessidades e inovações da vida material”. Só a Inglaterra, precocemente, conseguiu a façanha de criar um “espaço econômico coerente, unificado, cujas atividades podem encaminhar-se em conjunto numa mesma direção” (BRAUDEL, 1987, p. 65).

Em resposta a uma necessidade política, afirma Braudel (1987; 2009) que a economia nacional foi extraída de dentro da economia-mundo²⁷. A preexistência do Estado territorial possibilitou a proteção do mercado com tarifas e barreiras de entradas contra investidas externas, demarcou um espaço exclusivo de tributação e exploração econômica, e delimitou a moeda como meio de troca e unidades de pagamento²⁸.

Fiori (2004), todavia, prefere frisar que é nessa estreita aliança entre o poder (na figura do príncipe) e o capital (o banqueiro, o “dono” do dinheiro) que emerge um tipo singular de organização histórica do poder: os Estados-economias nacionais, isto é, uma forma de acumulação de poder e riqueza impulsionada pela “nacionalização dos bancos, das finanças e do crédito”, além da nacionalização das forças de defesa (o monopólio de meios de violência) e do estabelecimento de uma estrutura administrativa e um “sistema de tributação estatal”. Com a experiência inglesa,

²⁷ “O mercado nacional foi uma coerência imposta ao mesmo tempo pela vontade política, nem sempre eficaz, na matéria, e pelas tensões capitalistas no comércio, especialmente no comércio externo e a longa distância. Em geral, uma certa expansão das trocas exteriores *precedeu* a unificação laboriosa do mercado nacional” (BRAUDEL, 2009b, p. 257).

²⁸ Ainda nesta temática são essenciais as palavras de Marx (2013) em seu célebre capítulo sobre a acumulação primitiva de capital, no qual ressalta que o desenvolvimento do capitalismo, à luz da história e da geografia, “assume tonalidades distintas nos diversos países e percorre as várias fases em sucessão diversa” (MARX, 2013, p. 787). Traça, em seguida, uma trajetória esquemática, mas não linear, da “biografia do capital”, nascido e criado pelo poder do Estado, tendo, na Inglaterra, entre os séculos XV e XVII, o seu resultado mais primoroso: “Os diferentes momentos da acumulação primitiva repartem-se, agora, numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente entre Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses momentos foram combinados de modo sistêmico, dando origem à dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, como, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência mais brutal. Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado” (MARX, 2013, p. 821).

promoveu-se uma verdadeira transformação no modo de relacionamento entre os soberanos e os bancos, entre os Estados e as estruturas privadas de financiamento. O sistema de crédito público saiu da incubadora, como classicamente expõe Marx (2013), para se tornar a “alavanca mais poderosa” do processo de acumulação de capital²⁹. Até então, os soberanos captavam empréstimos por meio de uma rede financeira e comercial que cobria o continente europeu. A virada inglesa deu impulso a uma espiral virtuosa em que os empréstimos feitos aos banqueiros poderiam ser pagos em dinheiro, mas os principais ganhos eram pagos por meio das concessões e do estabelecimento de posições privilegiadas a serem exploradas pelos capitalistas, como monopólios comerciais e direitos de tributação em determinadas áreas, geralmente conquistadas nas campanhas militares e, destarte, tributários do poder do Estado (FIORI, 2004).

A criação do sistema de crédito nacional foi a grande novidade prática de afirmação dos Estados-economias nacionais, marca indelével da supremacia política, militar e administrativa inglesa, e grande impacto na reorganização do poder na Europa³⁰. Trata-se do controle geopolítico das altas finanças. Desde então, o endividamento afrouxou o vínculo com as redes financeiras internacionais e desnacionalizadas. A atividade bancária se interligou ao comércio, ao mesmo tempo em que promovia aquilo que se tornaria uma expressão de poder e colocaria a economia política como centro da reflexão sobre o poder dos Estados: passou a designar a riqueza na moeda emitida pelo próprio Estado³¹.

²⁹ Nesse mesmo capítulo 24, sobre a acumulação primitiva de capital, Marx esclarece que a dívida, enquanto alienação do Estado, “seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente integra a posse coletiva dos povos modernos. Daí que seja inteiramente coerente a doutrina moderna, segundo a qual um povo se torna tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público se converte no credo do capital. E ao surgir o endividamento do Estado, o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, cede seu lugar para a falta de fé na dívida pública. A dívida pública torna-se uma das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como com um toque de varinha mágica, ela infunde força criadora no dinheiro improdutivo e o transforma, assim, em capital, sem que, para isso, tenha necessidade de se expor aos esforços e riscos inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária” (MARX, 2013, p. 824).

³⁰ “Nos séculos XVII e XVIII, entretanto, só na Inglaterra ocorreu a ‘revolução financeira’ que permitiu ao estado inglês transformar seu espaço político num ‘espaço econômico, coerente e unificado’, a primeira economia nacional capitalista” (FIORI, 2004, p. 33).

³¹ A relação da moeda e a afirmação de poder dos Estados europeus é um assunto de enorme complexidade, demasiadamente estudado e que está longe de produzir consenso na literatura. Todavia, numa espécie de denominador comum, aceita-se que a origem, a consolidação e a expansão dos Estados modernos estão umbilicalmente ligados à capacidade financeira existente, seja ela conquistada e previamente existente ou criada pela força do próprio Estado (MARX, 2013; BRAUDEL, 1987, 2009b; ARRIGHI, 1996; FIORI, 2004, 2007). Sobre a moeda, como obra do poder, na constituição

O despontar dos Estados-economias nacionais veio dos reclamos do mundo da guerra, do imperativo de seu funcionamento, e não somente do mundo do comércio e das lógicas financeira e mercantil³². O caso inglês acabou por promover uma articulação que se tornou um mecanismo regular de afirmação do Estado territorial moderno que, internamente, se firmava como unidade de poder autônomo e como um sistema econômico nacional, enquanto, externamente, se expandia por meio da conquista de novos territórios e zonas de influência econômica³³. Uma dinâmica virtuosa de acumulação de poder e riqueza e, ao mesmo tempo, de expansão do sistema de Estados europeus para o resto do mundo³⁴.

do Estado territorial moderno, é importante consultar também o estudo de Metri (2007), do qual se retira a seguinte passagem: “o poder de estabelecer a posição devedora a toda coletividade assenta-se no domínio dos instrumentos de violência e de coerção física. Este é o centro da relação constitutiva e originária entre os poderes políticos e suas respectivas moedas; entre os mecanismos de tributação-monetização e os desafios impostos, não pelo mercado, mas pelas guerras de que participavam e promoviam os senhores das armas. Esta é a ‘alma’ da moeda de que falou Knapp e que, segundo o autor, encontra-se na ciência política (no mundo das relações de poder) e não na dinâmica das trocas e dos mercados. Assim, os limites territoriais de validade da sua moeda, a princípio, coincidem com suas fronteiras políticas territoriais, em razão do exato alcance dos seus instrumentos de tributação. De maneira semelhante ao que ocorre internamente, seriam os movimentos do poder político a pista principal para o entendimento da construção de territórios monetários que ultrapassem as fronteiras políticas do soberano. Cabe observar, como exemplo, que a Inglaterra foi um caso de nação que conseguiu transcender esses limites ao construir um sistema colonial, uma zona de influência e um território econômico, que ampliaram a validade de sua moeda para além das águas do Mar do Norte que a circundam” (METRI, 2007, p. 54-55).

³² Paul Kennedy sustenta que o impulso mais forte e persistente à “revolução financeira” europeia - isto é, aquela estrutura de crédito nacional e internacional indispensável ao florescimento da moderna economia mundial – foi dado pela guerra (KENNEDY, 2002, p. 82). Em sua argumentação, Kennedy (2002) esclarece que até os Estados mais modernos do século XVIII não podiam arcar com os custos das guerras com suas receitas normais, o que, em consequência, fazia-os tomar empréstimos e negociar títulos de longo prazo. “Sob muitos aspectos, esse sistema duplo de levantar e gastar simultaneamente enormes somas agia como um fole, estimulando o desenvolvimento do capitalismo ocidental e do próprio estado-nação” (ibidem, p.82).

³³ “No novo sistema de competição, as unidades envolvidas eram Estados e economias, articulados num mesmo bloco nacional e com as mesmas ambições expansivas e imperialistas com relação aos demais ‘Estados-economias nacionais’ do sistema. O objetivo da conquista não era mais, necessariamente, a destruição ou ocupação territorial de outro Estado, poderia ser apenas a sua submissão econômica. Mas a conquista e a monopolização de novas posições de poder político e econômico seguiram sendo a mola propulsora do novo sistema. E foi dentro dessas unidades territoriais expansivas que se forjou o ‘regime de produção capitalista’, o qual se internacionalizou de mãos dadas com os seus ‘Estados-impérios’ globais” (FIORI, 2007, p. 28).

³⁴ O sistema de Estados europeus, matriz do moderno sistema internacional, foi objeto de ampla investigação histórica e geopolítica. Henry Kissinger, por exemplo, situa a Paz de Vestefália como o símbolo do advento de um conceito de ordem internacional – um momento histórico de inflexão na história, pois o “Estado, não o Império, a dinastia ou confissão religiosa, foi consagrado como a pedra fundamental da ordem europeia” (KISSINGER, 2015, p. 33). Por sua vez, Jean Gottmann (1947) considera que, nesse mesmo contexto histórico, “a política abandona a miúde o terreno espiritual para se ater a um materialismo geográfico referido de promessa e substância” (1947, p. 649). As guerras, continua este último autor, motivadas por assuntos religiosos, levaram aos tratados de Vestefália que, por sua vez, propuseram a renúncia à vontade de evangelizar o vizinho. O saldo foi a criação de uma unidade no interior das fronteiras. Para Gottmann (1947, p. 649), o princípio síntese de 1648 – *Cujus*

Como exposto, a dinâmica de extração do lucro e de acumulação de riqueza não se originou primordialmente do comércio ou do mercado mundial. O comércio, assim como definido por Braudel (2009a) e Fiori (2007), acompanha a história das sociedades, porém, esteve na maioria das situações históricas circunscrito ao nível das necessidades sociais ou da circulação simples. Sua expansão ocorreu de forma muito lenta e secular. Desse modo, assevera Fiori (2004; 2007), a força expansiva, que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista, se originou da dinâmica do poder e da conquista, do impulso gerado pela acumulação do poder dos Estados³⁵. Trata-se não apenas do encontro da geopolítica com as altas finanças (ARRIGHI *et al*, 2001), mas da primazia do poder sobre as inovações financeiras, exatamente porque, concomitante à roda da fortuna, estava a intensificação da disputa interestatal³⁶.

O capitalismo, contudo, não caminhou para uma composição uniforme ou convergente entre as suas experiências históricas de desenvolvimento³⁷, mas distinguiu-se no tempo e no espaço³⁸. Sua evolução histórica e expansão territorial

regio, ejus religio [De tal região, (segue) a sua religião] – “marca o triunfo incontestável do materialismo geográfico sobre os motivos espirituais dos grandes movimentos medievos”.

³⁵ “Os Estados que se expandiram e conquistaram novos territórios, expandiram igualmente seu ‘território monetário’ e internacionalizaram seus capitais. [...] Por isso, pode-se dizer que a ‘globalização econômica’ é um traço originário e constitutivo do sistema capitalista, mas não uma obra do ‘capital em geral’ e nem uma sinalização para o fim das economias nacionais” (FIORI, 2007, p. 30).

³⁶ Karl Polanyi (2000) expressa bem essa discussão quando escreve: “os banqueiros internacionais não se limitavam a financiar governos, suas aventuras de guerra e paz; faziam investimentos externos na indústria, nos serviços públicos e bancos, bem como empréstimos a longo prazo a corporações públicas e particulares fora do país [...]. Só a Inglaterra contava com meia centena de tipos diferentes de bancos; a organização bancária da França e da Alemanha também era específica. Em cada um desses países, as práticas do seu Tesouro e suas relações com a finança particular variavam nas forças mais marcantes e, muitas vezes, as mais sutis no que se referia aos detalhes [...]. A *haute finance* não foi instituída como instrumento de paz; essa função lhe foi atribuída por acidente, como diriam os historiadores, enquanto os sociólogos talvez preferissem chamá-la lei da disponibilidade. O objetivo da *haute finance* era o lucro; para atingi-lo era necessário um bom relacionamento com os governos cujo objetivo era o poder e a conquista. Podemos deixar de lado, neste estágio e com bastante segurança, a distinção entre poder político e econômico, entre objetivos econômicos e políticos por parte dos governos. Com efeito, era uma característica dos estados-nação desse período que havia muito pouca realidade numa tal distinção pois, quaisquer que fossem os seus objetivos, os governos procuravam atingi-los através da utilização e do incremento do poder nacional” (POLANY, 2000, p. 25-26).

³⁷ Braudel ressaltaria que o “capitalismo tem a capacidade, a qualquer momento, de mudar de rumo: é o segredo de sua vitalidade” (2009b, p. 578).

³⁸ De modo lapidar, e adicionando a questão da escala geográfica na problemática, Harvey afirma que: “El capitalismo no se desarrolla sobre una superficie plana dotada por todas partes de materias primas y de fuerza de trabajo homogénea, con vías y medios de transporte en todas direcciones, sino que crece y se extiende dentro de un ambiente geográfico sumamente variado que abarca gran diversidad en la munificencia de la naturaleza y en la productividad de la fuerza de trabajo” (HARVEY, 1990, p. 418).

são fontes de transformação nas estruturas e dinâmicas do núcleo de acumulação de riqueza. Um caráter contingente, de certo modo aberto, mas que, com um impulso associado à competição entre Estados, reitera a natureza hierárquica e as estruturas de poder inerentes à formação e à expansão do sistema interestatal capitalista. Mais do que identificar os pontos de singularidade e a enorme variabilidade de formas e vínculos estabelecidos entre as unidades de poder territorial e a expansão do capitalismo, este breve resgate teórico visa identificar os elementos centrais que resistem no tempo e no espaço, e que reafirmam a articulação virtuosa entre as esferas do poder e da riqueza como base constitutiva do Estado territorial moderno³⁹.

A competição interestatal é, desde a origem, um componente fundamental da expansão material e financeira da economia capitalista. Para Arrighi (1996), o processo interno de formação de blocos empresariais e centralização de poder foi tão importante para as expansões do capitalismo quanto a competição geopolítica entre os Estados com estruturas políticas equivalentes⁴⁰. Nesse sentido, a observação de Max Weber de que o capitalismo europeu⁴¹ é o resultado da aliança forçada entre o Estado e as forças burguesas mergulhados num contexto de intensa disputa geopolítica⁴² parece indicar com precisão a natureza híbrida, não apenas originária,

³⁹ Giovanni Arrighi (1996), por exemplo, deixou evidente a forte inspiração em Fernand Braudel em seus recortes de método para a interpretação do movimento da história do capitalismo e do Estado territorial. Priorizou uma análise sistêmica tendo por objetivo a constituição de um quadro analítico que fornecesse uma leitura da conjuntura contemporânea de crise do poder norte-americano à luz das tendências de longo prazo do sistema internacional. Desse modo, Arrighi esclarece que o ponto de partida de sua obra foi a “afirmação de Fernand Braudel, de que as características essenciais do capitalismo histórico em sua *longue durée* – isto é, durante toda a sua existência – foram a ‘flexibilidade’ e o ‘ecletismo’ do capital, e não as formas concretas assumidas por ele em diferentes lugares e épocas” (ARRIGHI, 1996, p. 4).

⁴⁰ “O que impulsionou a prodigiosa expansão da economia mundial capitalista nos últimos quinhentos anos, em outras palavras, não foi a concorrência entre Estados como tal, mas a concorrência aliada a uma concentração cada vez maior de poder capitalista no sistema mundial como um todo” (ARRIGHI, 1996, p. 13).

⁴¹ Max Weber (1999), em sua monumental obra, identifica que o desenvolvimento da contabilidade racional do capital foi um dos pilares que permitiu a generalização das relações capitalistas de produção, sendo, portanto, exigente de um Estado também racional para o florescimento dessa forma moderna de organização da vida social. Esta forma de Estado, o Estado racional, foi uma singularidade da experiência europeia.

⁴² “A luta constante, em forma pacífica e bélica, entre Estados nacionais concorrentes pelo poder criou as maiores oportunidades para o moderno capitalismo ocidental. Cada Estado particular tinha que concorrer pelo capital, que estava livre de se estabelecer em qualquer lugar, e lhe ditava as condições sob as quais o ajudaria a tornar-se poderoso. Da aliança forçada entre o Estado nacional e o capital, nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra. É, portanto, o Estado nacional fechado que garante ao capitalismo as possibilidades de sua subsistência e, enquanto não cede lugar a um império universal, subsistirá também o capitalismo” (WEBER, 1999, p. 517).

da expansão do capitalismo que, em si, representou um mecanismo de acumulação de poder por parte dos Estados⁴³.

Os Estados, ao controlarem suas economias nacionais, submetem-se a outra camada de disputas, ao mundo do poder, da intensa rivalidade geopolítica. A lógica de poder do Estado sempre foi a variável central; somam-se a ela o impulso do capital (como nos sugere a leitura de Marx) e o lento movimento da civilização material como as raízes germinadoras das transformações que se iniciaram no “longo século XVI”, e se aprofundaram nos séculos seguintes, tornando-se verdadeiramente universais, no sentido de conquistar todos os territórios do globo no século XX. De matriz europeia, o sistema interestatal capitalista brotou do núcleo geopolítico onde o comércio era menos desenvolvido (BRAUDEL, 1987; ARRIGHI, 1996), o que, na contramão de visões liberais e marxistas, coloca em primazia o edifício conceitual de Braudel, isto é, o de que o capitalismo não se confunde com o “jogo das trocas”, mas com a articulação entre os donos do poder e donos da riqueza, sendo o lugar dos lucros extraordinários⁴⁴. Desse comando, que vem de cima, saíam os impulsos, regras e normas que se difundiriam e plasmariam as estruturas de vida social e política.

A evolução da economia-mundo, pela ótica do poder e na construção teórica de Fiori (2004; 2007; 2008; 2014), ocorreu de forma inseparável da internacionalização do poder do Estado e da própria evolução do sistema interestatal capitalista. Nesse sentido, o ímpeto que deu origem à fusão entre acumulação de capital e acumulação de poder provia da dimensão da conquista territorial e da intensa competição geopolítica⁴⁵.

⁴³ Para o próprio Weber, entretanto, essa aliança tendeu a reforçar o poder das classes burguesas e não dos príncipes. De modo semelhante, é importante apontar que Weber identifica que nem todos os Estados são expansionistas; analisando o período do imperialismo, ressalta que a “natureza e o grau da aplicação de força ou da ameaça desta, dirigidos para fora, contra outras formações similares, desempenham um papel específico para a estrutura e o destino das comunidades políticas. Nem toda formação política é no mesmo grau ‘expansiva’, no sentido de aspirar a um poder dirigido para fora, isto é, a dispositivos para a usurpação do poder político sobre outros territórios e comunidades, seja em forma de incorporação, seja em forma de dependência. [São] portanto, complexos de força que, em grau diverso, se dirigem para fora” (WEBER, 1999, p. 162).

⁴⁴ Portanto, como já frisado, haveria uma distinção central entre a economia de mercado, a concorrência, e o capitalismo. O próprio Braudel, entretanto, acaba por encontrar, no impulso econômico, na evolução do jogo das trocas, a razão para a associação e fortalecimento do poder estatal.

⁴⁵ “Não há como explicar ou deduzir a necessidade da acumulação do lucro e da riqueza, a partir do ‘mercado mundial’ ou do ‘jogo das trocas’ mesmo que os homens tivessem uma propensão natural para trocar – como pensava Adam Smith –, isso não implicaria necessariamente que eles também tivessem uma propensão natural para acumular lucro, riqueza e capital. [...] a força expansiva que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista não pode ter vindo do ‘jogo das trocas’, ou do próprio mercado, nem veio, nesse primeiro momento, do

Seja pelo comércio, pelo fortalecimento da atividade econômica nacional ou pela necessidade de acumulação de poder com vistas a novas conquistas (mercados e territórios) ou para ampliar a capacidade de defesa (mercados e territórios), as relações de poder estão imbuídas do espírito da competição, uma pressão competitiva e de natureza sistêmica que faz com que todo Estado surgido da Europa do longo século XVI tenha como imperativo a necessidade de acumular mais poder⁴⁶ (FIORI, 2004; 2007; 2008; 2014). A arte da guerra e o controle das finanças são os meios, por excelência, de fomento à vontade estratégica dos Estados.

Existiria, desse modo, para além da economia-mundo e das unidades de poder inerentes ao seu próprio funcionamento, uma “política-mundo”, cuja matriz emergiu do conjunto de guerras e disputas que reorganizavam o tabuleiro geopolítico europeu. Desse ponto de vista, pode-se afirmar, como constata Fiori (2004), que os recém-criados Estados se assentaram numa contradição crônica em suas origens e, por consequência, na expansão do sistema interestatal, pois:

os primeiros estados que nasceram e se expandiram imediatamente para fora de seus próprios territórios eram seres híbridos, uma espécie de “minotauros”, meio estado-meio império. Enquanto lutavam para impor seu poder e sua soberania interna, já estavam se expandindo para fora dos seus territórios e construindo seus domínios coloniais. Nesse sentido, o mais correto é dizer que o “império” ou a “vontade imperial” foi uma dimensão essencial dos primeiros estados nacionais europeus (FIORI, 2004, p. 38).

Desse ambiente de intensa competição geopolítica, emergiram os Estados que se posicionam no topo de hierarquia, e, na condição de potências, lideraram a expansão do sistema de Estados e de disputas (políticas, territoriais e econômicas) que lhes deram origem. Das Grandes Navegações, passando pela Revolução Industrial até o imperialismo do fim do século XIX, esses Estados alargaram os espaços econômicos externos sob seus domínios. Mediante um processo de afirmação interna de poder, a expansão externa do sistema de Estados europeus

assalariamento da força de trabalho. Veio do mundo do poder e da conquista, do impulso gerado pela ‘acumulação do poder’” (FIORI, 2007, p. 16).

⁴⁶ Inspirado em clássicos da filosofia política, como Maquiavel e Hobbes, e na leitura histórica da formação dos Estados, Fiori (2014) considera que o poder, enquanto fenômeno, define-se como uma relação primária, independente do “nível de abstração e em qualquer tempo ou lugar” (FIORI, 2014, p. 18). O poder é, por fundamento, um movimento que se caracteriza pela disputa permanente para a acumulação de mais poder, é tautológico. À luz dessa primeira aproximação metafísica, atribui-se ao poder algumas características próprias – assimétrico, relacional, sistêmico, expansivo – em suas manifestações (ibidem, p. 18-20).

ocasionou a formação do próprio sistema internacional, um movimento que não era linear nem uniforme, caracterizado por momentos ímpares ao longo da história.

Seguindo a interpretação de Fiori (2008), essa história de expansão do sistema interestatal capitalista pode ser compreendida como parte de um “universo” em contínuo alargamento, com destaque para quatro momentos nos quais ocorreram uma espécie de “explosão expansiva”, a saber: entre 1150-1350, quando surgiu o primeiro sistema europeu de guerras e trocas, dando origem às primeiras formas dos “Estados-economias nacionais”; entre 1450-1650, com o nascimento do sistema interestatal europeu; entre 1790-1914, com expansão extra europeia e a formação do sistema interestatal capitalista de dimensões globais; e a partir da década de 1970, com a estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos que fez retornar, com maior ênfase, poderes territoriais concorrentes. A eclosão de cada uma dessas etapas teria como causa a pressão competitiva entre os Estados, e, como consequência, o alargamento das fronteiras do próprio sistema interestatal.

Subjacente a essa lógica de aumento das “pressões competitivas” e das “explosões expansivas”, está situada a associação entre a conquista de novas posições monopólicas de poder e o acúmulo de riqueza excedente, um movimento e uma disputa incessante. Foi, portanto, o movimento de expansão de poder dos Estados que levou, na sua fundação, à internacionalização dos capitais. Identifica-se, como demonstrado por Rudolf Hilferding⁴⁷, na nascente teoria do imperialismo do início do século XX, que os capitais nunca perderam sua associação com os Estados, seja por meio da moeda, do crédito, da diplomacia ou da guerra. Dessa associação, emergiram as posições privilegiadas e por vezes monopólicas que tornaram possíveis os lucros extraordinários e a acumulação acelerada de poder e riqueza. Uma dependência junto ao poder que não se esvaiu ao longo do tempo e nem se tornou

⁴⁷ Rudolf Hilferding tem uma das mais significativas contribuições à teoria marxista do imperialismo. De sua obra – *O capital financeiro* –, deduz-se que era na ação do Estado que se criavam as condições para a expansão econômica e territorial. A geração do mais-valor no exterior era a condição fundamental para contornar a tendência aceita de redução da taxa de lucro; assim, a exportação de capitais e a ampliação do espaço econômico tornaram-se os objetivos fundamentais das potências capitalistas. Nesse sentido, quanto maior o “território econômico”, mais significativo seria o poder estatal, mais privilegiada era a posição do capital nacional no mercado internacional. Por isso, escreve Hilferding em um de seus parágrafos clássicos: “Daí a exigência de todos os capitalistas interessados em países estrangeiros para que o poder estatal seja forte, cuja autoridade proteja seus interesses também no mais longínquo rincão do mundo, daí a exigência de que levante uma bandeira de guerra que precisa ser vista por toda a parte, para que a bandeira do comércio possa ser plantada por toda a parte” (HILFERDING, 1986, p. 302).

residual, mas se manteve como um elemento de eterna recorrência e, destarte, ainda presente no período contemporâneo⁴⁸.

Segundo Karl Polanyi (2000), altas finanças são um produto específico do século XIX. Embora não especifique sua origem, como faz Hilferding (1986), Polanyi trata-as como uma das mais complexas instituições da história, como o principal elo entre a organização política e a organização econômica do mundo. As altas finanças não se subordinavam, em essência, à dimensão nacional como as indústrias, entretanto elas mantinham um vínculo suficiente de mútuo interesse com os Estados. Tal quadro “não podia ser diferente”, escreve Polanyi (2000, p. 27), para logo em seguida emendar que o poder “tinha precedência sobre o lucro. Por mais estreitamente que seus domínios se interpenetrassem, era sempre a guerra que estabelecia as leis dos negócios”.

Formou-se, desse duplo movimento expansivo, uma tendência à monopolização da riqueza (cada vez mais financeira), e do poder, fato mais evidente nos séculos XIX e XX com as hegemonias da Inglaterra e dos Estados Unidos, respectivamente. Esses são os dois exemplos em que a magnitude e a expansão de seus domínios econômicos mais se aproximaram de um império global, mas que, nem por isso, anularam o mecanismo competitivo de disputa por poder e riqueza no sistema interestatal. Pelo contrário, foram momentos-chave nos quais se vivenciou a ampliação no número de Estados na periferia ao mesmo tempo em que houve uma concentração de poder, no plano econômico, produtivo e financeiro global.⁴⁹. Entre os

⁴⁸ “O essencial, do ponto de vista da competição capitalista, é a conquista permanente de novas posições monopólicas, capazes de gerar lucros extraordinários. Este é o móvel do sistema capitalista e o único objetivo dos seus capitais individuais, que precisam se inovar permanentemente para conquistar e manter suas posições exclusivas, do ponto de vista tecnológico e organizacional, mas também, do ponto de vista do controle de mercados cativos” (FIORI, 2004, p. 44).

⁴⁹ O geógrafo inglês Halford Mackinder, ao interpretar a virada do século como uma era “post-colombian”, trazia a perspectiva do mundo como um sistema político fechado, no qual os Estados europeus estavam desenvolvendo novos rivais. Numa conferência para o *Institute of Banker*, em 1899, Mackinder expôs a visão de que “[t]he completion of geographical discovery, and the dispersion of economic and commercial activity will tend to give a whole world character to every considerable political problem of the future, and to every considerable economic problem underlying politics”. O mundo era, desde então, um circuito fechado, onde todas as partes estavam interconectadas e eram mutuamente influenciáveis. As finanças seriam o único elemento que poderia permanecer concentrado geograficamente. Londres, o “brain of the Empire”, despontaria, pois, de acordo com autor: “It does not follow that there should be, along with decentralization, an actual fall of [industrial] activity in our islands; but it appears to be inevitable that there should be a relative fall. But the world’s clearing house tends, from its very nature, to remain in the single position, and that clearing house will always be where there is the greatest ownership of capital. This gives the real key to the struggle between our free trade policy and the protection of other countries – we are essentially the people with capital, and those who have

séculos XVIII e XIX, sob a hegemonia inglesa, ocorreram os processos de independência na América, dando origem a mais de duas dezenas de Estados; e, no século XX, no período após a Segunda Guerra Mundial, completou-se o ciclo de independência no continente americano e ampliou-se o número de Estados nacionais com os processos de independência na África e na Ásia, com mais de uma centena de novas unidades soberanas⁵⁰.

O desenvolvimento econômico, visto como uma síntese das capacidades material e intelectual de produzir riqueza⁵¹, está substantivamente articulado com a dinâmica do poder, da guerra como limite, e com a necessidade premente de manter ou conquistar novas zonas de expansão econômica; constitui uma força política e um meio para mudar a posição do Estado na hierarquia de poder e riqueza no sistema internacional. Tal concepção de desenvolvimento pelo menos expressava, em linhas gerais, a grande preocupação que motivou as reflexões de diversos autores clássicos do “mundo da política” ou do “mundo da economia”, mas que mantêm a sua atualidade. O desenvolvimento econômico enquanto campo do conhecimento, assim como seus vínculos geopolíticos com a hegemonia dos Estados Unidos no pós Segunda Guerra Mundial, serão o objetivo do próximo tópico.

capital always share in the activity of brains and muscles of other countries” (MACKINDER, 1899 *apud* KERNS, 2009, p. 131-132). A passagem acima também é destacada por Arrighi e outros (2001, p. 77).

⁵⁰ O sistema internacional conta com 193 Estados nacionais, segundo informa a página oficial da ONU em setembro de 2016 (<http://www.un.org/en/member-states>). Desses, 27 se tornaram independentes no século XIX; e cerca de 140, no século XX (sendo que, destes, 120 conquistaram a independência no período após a Segunda Guerra Mundial). Por fim, desde 1989, 27 novos Estados foram criados.

⁵¹ O desenvolvimento econômico e sua relação com a ampliação do bem-estar social também é uma questão das mais pertinentes. Todavia, diferentemente de uma visão neoclássica, os ganhos sociais não estariam associados a um desdobramento direto do aumento da riqueza, mas seriam resultantes de uma vontade social e de políticas explícitas que visavam: a) ampliar a margem de legitimidade social para o exercício do poder; b) ampliar a capacidade de extrair recursos; e c) dar uma resposta aos movimentos de reivindicação social.

1.3 - Geopolítica do pós-guerra, hegemonia norte-americana e a emergência da teoria do desenvolvimento

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico, diverso, complexo e contraditório. Constitui, dentre suas leituras possíveis, um processo pelo qual as sociedades, organizadas em unidades territoriais de poder, mediam um projeto de construção do futuro. Envolve, portanto, uma perspectiva de organização do porvir, de independência política e de domínio sobre condições materiais, o que sintetiza um projeto político deliberado de transformação social, localizado no tempo e no espaço, que não se difunde automática nem naturalmente⁵². No último século, tornou-se um termo central das ciências sociais, em especial da economia política. O desenvolvimento econômico, numa nota, buscou refletir sobre os processos que engendraram mudanças sociais ou estratégias políticas de Estados que buscavam transformar estruturalmente suas economias nacionais⁵³.

As origens dessa questão remontam ao processo de afirmação do Estado territorial moderno e de suas economias, sendo tributária de muitas tradições, visões e enfoques teóricos. Situam-se, em uma dessas vertentes, as contribuições dos economistas políticos clássicos, de onde derivam, na acepção mercantilista, um conjunto de práticas e políticas econômicas que estavam assentadas num desejo de fortalecimento e ampliação de poder do Estado, com seus ganhos relativos, mediante o balanço de pagamentos favorável e superávits comerciais. Depois, no século XVIII, e como parte da crítica, emerge, com Adam Smith e David Ricardo, a defesa do liberalismo econômico e do comércio internacional como uma estratégia de ganhos mútuos, um jogo de soma positiva no qual todos os Estados poderiam ganhar através de uma divisão internacional do trabalho baseada na especialização produtiva – uma abordagem que apontava para a importância dos mecanismos de autorregulação dos mercados. Uma segunda tradição retoma a crítica marxista, a centralidade da dimensão da dominação no universo das relações de produção; visão que, dentre

⁵² Na clássica e instigante frase de Marx em *18 Brumário de Luís Bonaparte*: “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (MARX, 2011, p. 25).

⁵³ Como bem explicita Lessa (2011, p. 148): “a história como projeto nacional é totalizadora e sempre singular. O conceito de desenvolvimento não apenas resgata a pauta da economia política como irá buscar interações com os demais domínios do pensamento humano”.

outras possíveis, se desdobra na teoria do imperialismo e na explicitação do caráter desigual e combinado da expansão do capitalismo. Uma terceira tradição prioriza os aspectos culturais e sociais do denominado desenvolvimento, embebido de um etnocentrismo europeu. Uma quarta e última tradição encontra ressonância na defesa da particularidade cultural e na defesa de autodeterminação dos países que se libertaram da dominação colonial europeia⁵⁴.

De certo modo, a teoria do desenvolvimento nutriu-se das experiências de transformação estrutural de países como Alemanha, de onde fluem muitas teses sobre o capitalismo tardio, ou sobre o salto industrializante da União Soviética (KEMP, 1987; GERSCHENKRON, 1970; FIORI, 1996). Carrega como ideal a expectativa de desenvolvimento das forças produtivas inspiradas na possibilidade de reproduzir o padrão de bem-estar norte-americano e dos países europeus.

O desenvolvimento econômico despontou, todavia, enquanto um problema teórico e disciplinar, no século XX, no imediato pós Segunda Guerra Mundial, e mobilizou uma infinidade de teorias, políticas e instituições nacionais e internacionais (ESCOBAR, 1995). Longe de serem consensuais, essas reflexões fundantes expressavam uma grande variedade de interpretações teóricas sobre as causas do atraso e da pobreza dos países e, ao mesmo tempo, visavam estabelecer prognósticos precisos de políticas públicas para a superação desses problemas. Subjacente a esta compreensão, estava, como premissa, a ideia de que era factível a generalização “positiva” das relações capitalistas de produção⁵⁵.

Havia entre as décadas de 1940 e 1950 um verdadeiro campo de disputa política e teórica – com atores, manifestações, produção científica – em torno do sentido do desenvolvimento enquanto horizonte utópico e a sua operacionalização para fins de política pública. À vista disso, Reginaldo Morais (2006, p. 38) sintetiza:

Desenvolvimento: este, mais do que um conceito, seria um campo em disputa. Disputa pelo seu próprio significado: o que é? O que implica, supõe ou propicia? Disputa pelo modo de construir sua identificação: como pode ser traçado seu perfil e medidas suas dimensões? Disputa pelos sujeitos/substâncias de quem ele pode ser atributo ou qualidade. Disputa pela “unidade de análise”: o quê/quem se desenvolve? Quem disso se beneficia? Disputa, enfim, pelas conclusões normativas: deve

⁵⁴ Para esses dois últimos tópicos, o trabalho de Arturo ESCOBAR (1995) oferece um excelente quadro de análise.

⁵⁵ Um pressuposto que se assentava na convicção de que, mediante a ação racional, todos os países poderiam progredir materialmente e atingir um nível elevado de renda e bem-estar.

e/ou pode ele ser provocado ou acelerado? Como? (MORAES, 2006, p. 38)

De um lado, o desenvolvimento constituía uma palavra-chave que unificava as aspirações de Estados e nações da periferia; por outro lado, todavia, era uma fonte de enorme dissenso teórico, político ou programático. Essas controvérsias ganham um novo sentido em um movimento de forte implicação geopolítica, com o discurso de posse do segundo mandato de Harry Truman, em 1949. Nele, o presidente dos EUA centraliza essa questão e delimita, teórica e discursivamente, uma regionalização que separa os desenvolvidos (industrializados) e os subdesenvolvidos. Girando em torno das ideias de modernização e progresso, reatualizava-se, com Truman, um discurso que visava amalgamar as posições geopolíticas norte-americanas com a suposta (e autorreferida) legitimidade para agir imperialmente em outros países com o intuito de alargar os espaços da dita “civilização ocidental” e do “mundo livre”. A síntese perfeita dessa aspiração está no Ponto IV de seu discurso: nele, Truman reclama aos Estados Unidos o protagonismo na resolução dos problemas das “áreas subdesenvolvidas”, num recorte geográfico que abarcava os países da América Latina, África e Ásia⁵⁶. Incluía, portanto, à política externa norte-americana, um campo de ação econômica ante a expansão soviética⁵⁷.

⁵⁶ Em 20 de janeiro de 1949, Harry Truman, em seu *inaugural address*, ressaltou a importância dos Estados Unidos na construção de uma ordem internacional. Listou os quatro pontos que considerava fundamentais à política externa: (1º) a manutenção do apoio à ONU; (2º) a manutenção dos programas de suporte à recuperação da economia mundial, em especial a dos países europeus; (3º) o reforço às alianças militares contra as agressões externas, aperfeiçoando e expandindo a OTAN e o TIAR; e (4º) a pretensão de ofertar os benefícios dos avanços científicos e do progresso industrial dos Estados Unidos para resolver a questão das “áreas subdesenvolvidas”. Para demonstrar a centralidade desse quarto ponto, nada melhor que as palavras do próprio presidente: “More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve suffering of these people [...] I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas needing development”. No mesmo discurso, Truman, ainda, acrescenta as seguintes afirmações: “The old imperialism - exploitation for foreign profit - has no place in our plans. What we envisage is a program of development based on the concepts of democratic fair-dealing. [...] Greater production is the key to prosperity and peace. And the key to greater production is a wider and more vigorous application of modern scientific and technical knowledge” (TRUMAN, 1949).

⁵⁷ Chama a atenção que, neste mesmo ano de 1949, eventos singulares e de forte impacto nas relações internacionais intensificaram as disputas no âmbito da Guerra Fria, com destaque para a criação da OTAN (em abril), explosão da primeira bomba atômica soviética (em setembro), Revolução socialista e criação da República Popular da China (em outubro). No âmbito da política externa brasileira, este ano foi marcado pela visita do Presidente Eurico Gaspar Dutra aos Estados Unidos (em maio) e pela criação da Escola Superior de Guerra (em agosto).

Parte significativa das reflexões sobre a teoria do desenvolvimento pode, sem prejuízo à sua coerência teórica, ser vinculada a essas preocupações geopolíticas norte-americanas para os países da periferia⁵⁸. Atualizava-se, como defende Wallerstein (2002), a antinomia político-ideológica nascida em 1917 entre o liberalismo político-econômico de Woodrow Wilson e o internacionalismo proletário e o anti-imperialismo de Vladimir Lenin. O problema fundamental de cada estratégia estava em resolver o impasse da integração das áreas subdesenvolvidas ao sistema internacional, nos caminhos apresentados para se promover o “desenvolvimento nacional” dos Estados na periferia. Por isso, havia a dificuldade em desarticulá-las do contexto de acirramento da disputa de poder entre as potências mundiais, notadamente Estados Unidos e União Soviética, e da disputa ideológica entre capitalismo e socialismo. Ou, como o próprio Wallerstein (1999, p. 129) afirma, “a perspectiva do desenvolvimento nacional servia para legitimar toda a estrutura do sistema internacional”.

Dentre as principais preocupações dos Estados Unidos, estava a configuração de uma ordem internacional que refletisse os seus principais interesses político-estratégicos – um caso emblemático de utilização de instrumentos econômicos para reforçar decisões de ordem geopolítica (BLACKWILL e HARRIS, 2016). Além de conduzir a remontagem do sistema monetário-financeiro internacional de Bretton Woods⁵⁹, são reveladores, nesse mesmo sentido, o empenho norte-americano na recuperação econômica da Europa⁶⁰ e a contenção tanto da expansão soviética e

⁵⁸ Ademais, é válido lembrar que, com o fim da Segunda Guerra, no ambiente de constituição do Sistema ONU, as preocupações com o destino do mundo não industrializado mobilizavam intensos debates políticos; as noções de “subdesenvolvimento” e “terceiro mundo” foram produtos discursivos desse momento. Tais expressões não eram de ampla difusão política ou mesmo nem existiam antes de 1945 (ESCOBAR, 1995).

⁵⁹ Da Conferência de Bretton Woods (1944), emergiram: (i) o dólar como moeda internacional, lastreado em ouro e num regime de paridade fixa (US\$ 35 por onça); e (ii) as instituições responsáveis pelo reordenamento comercial, econômico e financeiro do mundo: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), ambos com sede em Washington (GILPIN, 2012).

⁶⁰ O Plano de Reconstrução Europeia, amplamente denominado de Plano Marshall (1948-1951), mobilizou algo em torno de US\$ 19 bilhões de ajuda econômica aos países europeus afetados pela guerra. Previu a criação de bancos de desenvolvimento de modo a canalizar os fundos internacionais (norte-americanos) para a reconstrução de infraestrutura e recuperação econômica (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015).

socialista⁶¹ quanto do nacionalismo industrializante, e possivelmente contestatório, dos países latino-americanos⁶².

Por essa ótica, as reflexões sobre o desenvolvimento econômico e as políticas concretas para a sua implementação não poderiam ser dissociadas do conteúdo estratégico da política dos Estados Unidos. E, nesse sentido, a produção teórica na “economia do desenvolvimento” apresentava, numa espécie de fator-comum, a crença de que as assimetrias e as relações de poder entre os Estados não configurariam variáveis importantes a serem consideradas na equação do desenvolvimento dos Estados da periferia. De acordo com essa leitura, elas teriam surgido, de modo deliberado ou não, nesse contexto histórico de ascensão da hegemonia norte-americana, de disputas no âmbito da Guerra Fria e de surgimento de novos Estados nas regiões de antiga dominação colonial europeia, a teoria do desenvolvimento econômico teve difusão. Teriam emergido, em suma, como uma resposta concreta às aspirações ou necessidades dos países da periferia de se desenvolverem em termos capitalistas. Não se questionava, no cerne, o caráter desigual e contraditório da difusão geográfica do capitalismo. A teoria do desenvolvimento partia, em essência, de: i) uma perspectiva de progresso econômico e de constante bem-estar social dentro dos marcos de um capitalismo; e ii) uma teoria e um plano de ação político e

⁶¹ O famoso “longo telegrama” de George Kennan (enviado em 22 de fevereiro de 1946) é um interessante resgate das reticências do diplomata quanto à possibilidade de uma coexistência pacífica permanente. Define o poder soviético como algo nem sistemático, nem aventureiro, sendo impenetrável à lógica da razão, mas sensível à lógica da força. Os EUA e seus aliados deveriam atuar no sentido de conter a expansão soviética, notadamente para o Oriente Médio, e debilitar o seu núcleo de resistência em longo prazo. Assim descreve Kennan em um artigo publicado em 1947: “These considerations make Soviet diplomacy [...] it is more sensitive to contrary force, more ready to yield on individual sectors of the diplomatic front when that force is felt to be too strong, and thus more rational in the logic and rhetoric of power. [...] In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies” (KENNAN, 1947, p. 63).

⁶² Não é imprudente lembrar que para Nicholas Spykman - um dos mais importantes geopolíticos norte-americanos e de ideias de significativo impacto na elite política desse país (ANDERSON, 2015) -, é da América do Sul, em especial do eixo Argentina, Brasil e Chile, o denominado ABC, que poderia emergir uma coalização de poder potencialmente questionadora da supremacia dos Estados Unidos no continente. Nessas condições, o autor não titubeia em afirmar a necessidade da guerra. Para ele: “the ABC states represent a region in the hemisphere where our hegemony, is challenged, can be asserted only at the cost of war” (SPYKMAN, 1942, p. 62). Isso porque o autor tem a percepção clara de que: “To our neighbors below the Rio Grande we remain the ‘Colossus of the North’ which in a world power politics can mean only one thing, danger. Good will is fine, but balanced power is a greater security. This means that those countries outside the zone of our immediate predominance, the larger states of South America, must try to counterbalance our strength through common action and through the use of weights from outside the hemisphere” (ibidem, p.64).

econômico, sendo, portanto, imbuída de uma racionalidade normativa (FURTADO, 1978; GILPIN, 2002).

Há de se reconhecer que a teoria do desenvolvimento partia de duas ideias centrais. A primeira sustentava que as relações econômicas seriam um caminho eficaz para a superação do subdesenvolvimento. A segunda considerava, em princípio, que a teoria econômica, de matriz ortodoxa, não tinha validade universal, sendo, portanto, ineficiente para o atendimento de objetivos políticos e sociais dessa envergadura. Tais ideias pressupunham, de início, uma ruptura com a economia neoclássica dominante, passando a desconsiderar o peso da hipótese da escassez de fatores de produção como impeditivo à criação de uma dinâmica virtuosa de crescimento econômico. Predominava a compreensão sobre a necessidade de intervenção estatal na economia⁶³.

A reflexão clássica estava enfocada no progresso ou no que se poderia denominar de riqueza das nações, sobre suas causas e razões. O que era o progresso para os economistas políticos clássicos passou a ser denominado, no século XX, de desenvolvimento (KHAN, 2014). Este, no entanto, trazia uma agenda propositiva, no sentido de fazer com que as nações pobres e periféricas alcançassem os meios de reproduzir os padrões de progresso material e bem-estar dos ditos países desenvolvidos. Há muitas diferenças entre os teóricos do desenvolvimento. Salvo exceções, o denominador comum entre muitos residia na visão otimista de que, mediante políticas econômicas precisas, seria possível aproveitar e dinamizar o potencial produtivo dos países pobres. O segredo do sucesso estaria no diagnóstico correto das causas do atraso e, destarte, na prescrição de políticas desenvolvimentistas.

A lista de autores que forneceram importantes contribuições aos debates iniciais da teoria do desenvolvimento é ampla. Em uma retomada apressada, ganham destaque os seguintes nomes: I) Paul Rosenstein-Rodan (1902-1985), que desenvolveu a teoria do *big push* como solucionadora de dois problemas fundamentais nas economias subdesenvolvidas: a escassez de capital e o baixo poder

⁶³ De acordo com Bastos e Britto (2010), no debate estritamente econômico, as diversas abordagens da teoria do desenvolvimento orbitavam em torno de três pontos centrais: i) o papel da poupança: buscando compreender como o ritmo da acumulação se relacionava com a capacidade de poupar ou com a parcela do excedente que não é consumida; ii) o papel do comércio internacional: a existência ou não de estratégias protecionistas no comércio exterior, bem como a definição dos objetivos, ritmos e possibilidades das políticas de substituições de importações; iii) o papel das externalidades: intervenção no sistema econômico, centralidade do Estado como coordenador.

de compra; o *big push* foi elaborado a partir da ideia central de industrialização planejada; ii) Ragnar Nurkse (1907-1959), criador da teoria da “causação circular”; iii) Albert Hirschmann (1915-2012), que realizou uma ampla investigação sobre o papel do investimento e o perfil de impacto das indústrias a jusante e a montante, contribuindo para problematizar o desenvolvimento como um fenômeno de constantes desequilíbrios; iv) Arthur Lewis (1915-1991), elaborador de um modelo de crescimento econômico e mudança estrutural, tendo especial empenho na reflexão sobre o trabalho excedente; e v) Walt Rostow (1916-2003), que realizou um trabalho sobre as etapas do desenvolvimento econômico que, talvez, tenha fornecido a visão mais esquemática e caricatural desse processo⁶⁴.

Em uma vertente crítica, no campo da teoria do desenvolvimento, que, em termos gerais, poderia se chamar economia política do desenvolvimento econômico, com forte inspiração na abordagem marxista, destacam-se os trabalhos de Paul Baran (1909-1964) e sua reflexão sobre o excedente e os impactos do colonialismo na estruturação e reprodução do subdesenvolvimento; e de Samir Amin e sua interpretação da transferência de valor (mais-valia) da periferia para o centro. Em uma vertente latino-americana, ganham destaque os trabalhos de Celso Furtado (1920-2004) e o estudo sobre o comércio internacional de Raul Prebisch (1901-1986), em que prevê, em longo prazo, a deterioração dos termos de troca dos produtos exportados pela periferia (América Latina) para o centro cíclico do sistema (Europa e Estados Unidos). Hans Singer (1920-2006), embora alemão e estudando as mesmas questões de Prebisch, chegou a conclusões similares (BASTOS e BRITO, 2010).

Nesse mesmo contexto, emergia a teoria do subdesenvolvimento, exatamente para tentar explicar porque algumas nações não alteraram sua condição de pobreza, de desigualdade e de vulnerabilidade externa. No contexto latino-americano, uma das acepções da teoria do subdesenvolvimento, pautada em um enfoque estruturalista, buscava ressaltar as causas profundas internas e externas do atraso econômico-produtivo e da pobreza social dos Estados; apontava para a tendência de que, sem a intervenção precisa do Estado, estes problemas atávicos se autoperpetuariam⁶⁵. Para

⁶⁴ Para uma leitura apurada dessas contribuições, aconselha-se consultar Reginaldo Morais (2008), Bastos e Britto (2010) e Shahrukh Khan (2014).

⁶⁵ Furtado (1979), afortunadamente discorrendo sobre a teoria e a política do desenvolvimento econômico, esclarece que o subdesenvolvimento não é um estágio ou uma etapa para o desenvolvimento da qual os países avançados já passaram, mas um processo histórico singular, resultante da expansão das economias capitalistas. Sua origem está condicionada às necessidades das economias capitalistas centrais de utilizar recursos materiais e força de trabalho de suas periferias

a superação de tal situação, apregoava-se um planejamento racional do Estado no intuito de promover o desenvolvimento, de onde emularia o desenvolvimentismo⁶⁶, uma ideia-chave que imprimia um sentido a um conjunto de políticas estatais a favor da industrialização.

Muitas dessas teorias e estratégias de desenvolvimento conviveram com um período histórico, notadamente de 1930 a 1980, de taxas significativas de crescimento econômico e de industrialização em países da América Latina, a exemplo do Brasil, como será visto no capítulo 2.

imediatas e distantes. Segundo o autor, as características estruturais do subdesenvolvimento decorreriam, sobremaneira, do desequilíbrio entre a oferta e a procura dos fatores de produção, que resultavam da desarticulação entre o perfil da demanda e a capacidade de produção. As limitações das possibilidades técnicas do sistema produtivo montado tornaram-se um agravante da distribuição de renda e da difusão de inovações, o que faz com que o fenômeno de subdesenvolvimento se agrave e tenda a se autoperpetuar.

⁶⁶ O pressuposto de que a atuação do Estado detém a capacidade de resolver os problemas econômicos fundamentais e alavancar o desenvolvimento econômico está na origem do termo desenvolvimentista. A expressão desenvolvimentismo, inadvertidamente, refere-se às prescrições dos teóricos ou políticos desenvolvimentistas. Em seu trabalho de síntese sobre as origens, as experiências históricas e a construção deste conceito, Pedro Fonseca (2015) define o desenvolvimentismo como “a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (FONSECA, 2015, p. 40).

1.4. O desenvolvimento econômico como expressão da disputa geopolítica no Sistema Interestatal Capitalista

Como expresso nos tópicos 1 e 2, considera-se que a dimensão da geopolítica das relações de poder entre Estados assume um papel central no debate sobre o desenvolvimento econômico, bem como sobre as estratégias nacionais para tal finalidade. Se o desenvolvimento constitui, em termos amplos, o resultado de crescimento econômico, ampliação do bem-estar social e mudança estrutural, dificilmente, portanto, ele poderia ser concebido sem uma interpretação sobre a estrutura e a dinâmica do sistema de poder internacional. Retorna-se, assim, aos debates apontados pelos primeiros clássicos da economia política, nos quais o desenvolvimento teria como norte um projeto de afirmação nacional, que, a um só tempo, está associado ao fortalecimento dos interesses internos e à superação dos constrangimentos externos.

Tal reflexão também encontra morada nas preocupações com teóricos da geografia política e, mais particularmente, da geopolítica⁶⁷. Pode-se, de modo abrangente, considerar que a disciplina se preocupa em compreender a relação entre o espaço e o poder, mais precisamente entre o território e o poder⁶⁸, buscando entender os mecanismos que articulam o fazer político com a geografia naturalmente diferenciada dos Estados. Não por outro motivo, a máxima de Napoleão Bonaparte –

⁶⁷ A palavra geopolítica foi forjada no final do século XIX, herdeira direta das preocupações de alguns povos europeus com a afirmação de um Estado com poder territorial coeso, unitário e expansivo. A etimologia da palavra, todavia, revela pontos interessantes. *Geo*, em grego antigo, representaria o “mundo”, enquanto *Politikos* teria entre os seus sentidos algo próximo de “aquilo pertencente ao Estado”. Se esse início pelas palavras exagera na aproximação entre tempos históricos tão distintos – Grécia antiga, século XIX e mundo contemporâneo – seu resultado, porém, possibilita uma aproximação bastante provocativa: a geopolítica poderia ser pensada como o campo que investiga o mundo pertencente aos Estados. Como não há o interesse em fazer uma explicação alongada sobre a evolução da geopolítica, em sua diversidade e complexidade, faz-se necessário reproduzir a observação de Mamadouh (1998), para quem o termo “geopolítica” é um tanto quanto polissêmico. A autora reconhece que a disciplina não ficou restrita aos debates acadêmicos da Geografia Política ou da Ciência Política, mas se estendeu a toda uma comunidade de pesquisadores em política internacional. Há uma enorme variedade de definições e usos do termo, tendo, muitas vezes, o seu significado implícito e contradições latentes.

⁶⁸ Diversos autores, a exemplo de Antônio Carlos Robert de Moraes (2002), Claude Raffestin (1993) e Milton Santos (1994; 1996), fizeram a distinção entre espaço geográfico e território. Apesar de sustentarem pontos de partida e propósitos distintos, encontra-se uma convergência entre as abordagens. Todos os citados consideram que o espaço e o território são resultantes de processos históricos e sociais. No intuito de esclarecer os sentidos dos usos aqui empregados, o espaço seria uma primeira apreensão de um longo processo de transformação da natureza, mediante o trabalho humano, enquanto o território se expressaria como uma dimensão política do espaço geográfico, pressupondo o controle e a existência de uma unidade de poder notadamente nacional.

“a política dos Estados está em sua geografia” – é lembrada constantemente pelos estudiosos da área⁶⁹.

A geografia seria, em essência, “o pano de fundo da própria história humana”, defende Kaplan (2013, p. 29). De acordo com o autor, a localização de um Estado é reveladora das intenções do mesmo no longo prazo, sendo a posição deste “o primeiro elemento que o define, mais até que a filosofia de governo” (2013, p. 29). Em raciocínio semelhante, Spykman (1942) considera que a geografia é o principal fator da política externa dos Estados, exatamente por ser o mais permanente⁷⁰.

Os clássicos do pensamento geopolítico, a começar por Friedrich Ratzel, passando por Alfred Mahan, Halford Mackinder, Robert Strausz-Hupé, Karl Haushofer, tinham, a despeito das enormes diferenças, a referência de que o Estado se projeta através de seu território e suas potencialidades: econômicas, produtivas, financeiras e culturais⁷¹. Como afirmado por Costa (2008), não existiria uma geopolítica geral, uma produção teórica de caráter e validade universal, dado que cada estudo carrega em menor ou maior grau as influências do contexto político, histórico e territorial em que foi produzido. A geopolítica, de tal modo, estaria umbilicalmente ligada à estratégia nacional de acumulação de poder e riqueza, ao projeto de um Estado que pretende expandir seu poder de influência internacional em articulação com os seus capitais nacionais.

Dessa maneira, a geopolítica, ao analisar os fatores geográficos e a história de desenvolvimento dos Estados, tem como fundamento a reflexão sobre o poder. Nessa herança ideológica, defende Becker (1988, p. 101), estão as hipóteses estratégicas sobre a distribuição do poder mundial. Para tanto, dois são os princípios básicos: a

⁶⁹ “La politique de toutes les puissances est dans sa géographie” é um dos trechos finais da carta de Napoleão Bonaparte ao Rei da Prússia, enviada em 10 de novembro de 1804. Nela, o então imperador francês critica a política da Rússia para a Europa. Para mais informações, consultar: *Correspondance de Napoleon* (disponível em: http://www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoleon/1804) e ver: Jean BRUNHES e Camille VALLAUX. *La géographie de l'Histoire: Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer* (1921, p. 25).

⁷⁰ Nas palavras do autor: “The territory of a state is the base from which it operates in time of war and the strategic position which it occupies during the temporary armistice called peace. Geography is the most fundamental factor in the foreign policy of states because it is the most permanent. Ministers come and ministers go, even dictators die, but mountains ranges stand unperturbed” (SPYKMAN, 1942, p. 41).

⁷¹ É difícil, portanto, dissociar da geopolítica clássica a condição de um saber normativo, mas nem por isso esses autores deixaram de identificar elementos absolutamente centrais para uma reflexão sobre o poder, o Estado e a natureza, realista, do sistema internacional. Francis Sempa (2014), por exemplo, identifica que há, no período atual, uma consciência crescente sobre a importância dos teóricos clássicos da geopolítica, de como eles pensaram a geografia e sua influência na política internacional.

centralidade do Estado e a atribuição de poder ao território apropriado. Nos autores da geopolítica, a política internacional dos Estados tenderia a ser subordinada ao fator geográfico e às potencialidades ali presentes. Desde as contribuições pioneiras de Ratzel (1898; 1983), pode-se sublinhar de modo mais sistematizado que o espaço se constituía como a própria fonte de poder⁷².

Para Ratzel, o Estado, por ser uma forma avançada de organização da sociedade política, congregaria um conjunto de instituições e aparelhos com capacidade de exercer o domínio territorial⁷³. O território, diante disso, não era simplesmente tido como o resultado dos embates de poder travados entre os Estados em seu processo de consolidação, mas como a própria essência do processo⁷⁴. Desse modo, os escritos de Ratzel buscaram evidenciar a necessidade de um aparato capaz de pensar o território, no sentido de integrar, controlar e transformar o seu conteúdo material em um recurso de poder. O objetivo real era sempre o mesmo, isto é, manter, reforçar e expandir o poder do Estado⁷⁵. A história, segundo Ratzel, provaria que o espaço e a posição influenciaram o destino político de diferentes sociedades. O espaço seria o resultado da ambição dos povos pelo seu domínio, enquanto a posição geográfica era um dado da natureza sobre o qual seria necessário contornar seus imperativos. Desdobra-se, desse raciocínio, a supressão de uma lacuna nas reflexões políticas de sua época: que o Estado não flutua no ar e que seu território é muito mais do que uma forma superior de propriedade fundiária (HAESBAERT, 2009; RATZEL, 1983).

Em período recente, alguns autores, como Luttwak (1990), Mamadouh (1998) e Blackwill e Harris (2016), interessaram-se pelo debate sobre o papel dos ativos

⁷² De acordo com Becker (1988), a obra de Ratzel representou um avanço na teorização geográfica do Estado; ele foi um dos poucos geógrafos de seu tempo a assumir o valor estratégico do espaço.

⁷³ A tarefa do Estado, em última instância, sempre permanece a mesma, como argumenta Ratzel (1983, p. 96): “o Estado protege o território contra os ataques externos que tendem a diminuí-lo. No mais alto grau da evolução política, a defesa das fronteiras não é a única a servir nesse objetivo: o comércio, o desenvolvimento de todos os recursos que contém o solo, numa palavra, tudo aquilo que pode aumentar o poder do Estado a isso concorre igualmente”.

⁷⁴ O espaço é a própria força política, dado que: “Geographical space in general, not a particular region, is estimated according to the power which must be expended for its conquest; and this power, in turn, is measured in terms of this space. [...] In this sense, space is a political force, and not, as otherwise understood, merely a vehicle of political forces” (RATZEL, 1898, p. 449-450).

⁷⁵ A recompensa da vitória é a expansão territorial; tal afirmativa pode ser a síntese do que Ratzel esclarece a seguir: “Just as the struggle for existence in the plant and animal world always centers about a matter of space, so the conflicts of nations are in great part only struggles for territory; and in all wars of modern history acquisition of land has been the prize to be gained by victory. In every historical age nations may be classified according to their idea of political space” (RATZEL, 1898, p. 458).

econômicos no exercício do poder internacional dos Estados, isto é, para alcançar fins geopolíticos. Por outro lado, eles também analisam de que maneiras o poder político é utilizado como ferramenta para se atingir objetivos econômicos⁷⁶. As abordagens dos autores, apesar de revelarem um esforço para responder as inquietações do tempo presente, não são novas. Remetem ao nascimento da economia política: os termos gerais do debate já estavam postos, em essência, com o processo de consolidação do Estado territorial moderno e do capitalismo, como visto nos tópicos anteriores. Além disso, o período entre o final do século XIX e início do XX abrange outro momento em que essa confluência de tendências, econômicas e políticas, se intensifica e dá contornos à luta de poder entre os Estados e ao acirramento da dimensão econômica na competição interempresarial e interestatal.

Sem o poder econômico, a lógica geopolítica não se sustenta. Sem geopolítica, o poder econômico, por sua vez, passa a oscilar de acordo com as determinações do mercado e de seu horizonte limitado temporalmente e, dessa forma, não se torna uma força constitutiva do Estado, da nação. A geoeconomia não substitui a geopolítica, ambas se complementam, como assevera Lacoste (1997). Ambas partem da mesma lógica: tratam indissociavelmente poder e riqueza. Nesses campos, as grandes potências sempre travaram disputas pela primazia na estrutura de comando do sistema internacional. Entrecruzam-se, assim, os meios e os fins da organização dos mercados e da lógica geopolítica. Os instrumentos econômicos – em especial: finanças, tecnologia, produção e comércio – são utilizados para alcançar objetivos geopolíticos. Por outro lado, os Estados mobilizam instrumentos geopolíticos – militares ou diplomáticos – para alcançarem objetivos de poder econômico.

Enquanto perspectiva de método, e assentado nas referências aqui expostas, considera-se que o desenvolvimento econômico está inerentemente relacionado a um

⁷⁶ Blackwill e Harris (2016), por exemplo, lembram que na história de ascensão do poder americano, a geoeconomia sempre esteve presente, figurando ao lado do poder militar nas grandes decisões (compra da Louisiana no processo de expansão ao oeste; estabelecimento e ruptura dos acordos de Bretton Woods; Plano Marshall; pressões monetárias contra a Inglaterra em razão da crise no Canal de Suez). A geoeconomia configura-se, então, como sendo o uso de instrumentos econômicos para a promoção de interesses geopolíticos. O trabalho de Blackwill e Harris delinea uma nova tentativa de apresentar o elo existente entre a geopolítica e a dinâmica econômica de geração de riqueza, entre o uso de alavancas econômicas para sustentar um objetivo do Estado do campo geopolítico. Nesse sentido, propõem uma reinterpretação sobre o que seriam os novos instrumentos da geoeconomia - política comercial, política de investimentos, sanções econômicas, ciberespaço (cybersphere), ajuda internacional via cooperação para o desenvolvimento, política monetária, política energética e de *commodities* – e de como os EUA deveriam usá-los no sentido de retomar a capacidade de exercício da hegemonia, incontestavelmente.

conjunto de processos e fatores que, direta ou indiretamente, tendem a uma singularidade, aceitando que a história não se repete nem no tempo nem em geografias diferenciadas; seu impulso não é um processo natural e tampouco automático. Trata-se de um resultado (quando possível) de projetos de longo prazo reafirmados reiteradamente por políticas econômicas precisas. Um processo que depende, portanto, de fatores que ultrapassam a capacidade de controle de atores sociais domésticos⁷⁷ e se relacionam com o aproveitamento das “oportunidades” abertas dentro da dinâmica conflitiva do sistema interestatal⁷⁸. Ademais, no curso de uma estratégia de desenvolvimento, salientam-se as escolhas e investimentos preferenciais em setores e regiões nos quais a atuação do Estado sempre será determinante, e, por isso, uma fonte de conflitos⁷⁹. O desenvolvimento, por fim, expressa uma relação de poder, tendendo a criar convergências, consensos - mas também, dado o seu caráter contraditório tende a não anular as cisões, alterações, divergências - entre os diversos setores e/ou blocos de interesses internos ao Estado. Requer, portanto, uma produção constante do consenso no sentido de obter, sempre temporariamente, uma convergência entre os interesses políticos, econômicos e sociais presentes em uma sociedade.

Pondo a ênfase na escala do sistema internacional, evidencia-se, como apontado por Arrighi (1997), que a dinâmica de acumulação de riqueza é realizada, na economia mundial, de modo mais factível do que a acumulação de poder⁸⁰. Constatação que Friedrich List, ainda no século XIX, já chamava a atenção, exatamente porque considerava que “o poder nacional é uma força dinâmica que abre a porta para novos recursos produtivos” (LIST, 1983, p. 37). Como crítico das ideias e teses liberais, List afirmava que o pensamento econômico cosmopolita (liberal)

⁷⁷ A exemplo do exposto por Arrighi (1997), o desenvolvimento requer a captura por parte do Estado dos benefícios da divisão internacional do trabalho, que, por seu turno, está fortemente condicionada à posição do Estado na hierarquia de poder e riqueza no sistema internacional. Em outros termos, o desenvolvimento vincula-se à capacidade de dinamizar e controlar os processos de inovações e seus efeitos (positivos) sobre o conjunto da estrutura produtiva.

⁷⁸ Um aproveitamento, todavia, que é tributário da visão interna (e hegemônica) a respeito do sentido (trajetória) do desenvolvimento a ser seguido pelo país, que ora pode se aproximar, ora se distanciar dos objetivos imediatos do mercado e seus grupos econômicos.

⁷⁹ A equalização dessas tensões tende a temporariamente se esvaír por meio de uma visão de longo prazo das conquistas sociais e econômicas. Tais conflitos geralmente se manifestam porque tendem a alterar o perfil produtivo, a relação hierárquica de comando e a distribuição dos rendimentos entre setores e classes sociais.

⁸⁰ “O comando econômico tem um caráter cumulativo que falta ao comando político porque a ‘riqueza’ pode ser acumulada mais facilmente que o ‘poder’” (ARRIGHI, 1997, p. 154).

confundia a riqueza com a força produtiva geradora da riqueza. Dos Estados nacionais depreenderia a vontade estratégica de criar os meios para produção e reprodução da riqueza, e não apenas o manejo de políticas nacionais – econômicas, industriais ou comerciais – para acumular moeda. Neste sentido, a vontade estratégica de criar meios para a ampliação permanente da riqueza – isto é, das forças produtivas – aproxima-se de uma perspectiva do desenvolvimento econômico que se orienta pelo longo prazo que é, em si, um processo de acumulação de poder. Robert Gilpin (2002), atualizando essa interpretação, afirma que o objetivo do desenvolvimento não é um “fim em si mesmo”, mas um meio para garantir a autonomia econômica e a independência política⁸¹.

A concepção de desenvolvimento econômico é, nos recortes da economia política internacional e da geopolítica, inseparável de uma dimensão do poder. Se o cálculo do poder – econômico, financeiro, militar, tecnológico – não está embutido no núcleo teórico de investigação, a estratégia propugnada como horizonte de ação política fica vulnerável a toda e sorte de infortúnios. O poder, tomado em sua dimensão nacional, torna-se o atributo da defesa – é o que garante a continuidade de um projeto de expansão. Sendo assim, o desenvolvimento revela a necessidade de um projeto nacional de longo prazo que inclua, em suas metas, a mudança de posição na hierarquia de poder do sistema interestatal. Na abordagem de Fiori (2014), foi possível encontrar algumas generalizações ou recorrências históricas que aliam as dimensões da geopolítica às da economia, como forma de estratégia para acumulação de riqueza e poder no desenvolvimento de alguns Estados. Para o autor (2014, p. 37-45):

- i) nenhum caso de desenvolvimento econômico nacional pode ser explicado por fatores exclusivamente endógenos. Ele sempre foi derivado, ou agiu como resposta, a grandes desafios sistêmicos, de natureza geopolítica;
- ii) todos os Estados que desempenham ou desempenharam o papel de *hegemon* no sistema se desenvolveram em tabuleiros geopolíticos

⁸¹ De acordo com Gilpin (2002), tanto a industrialização quanto o desenvolvimento econômico não devem ser tratados como um fim em si mesmo “The ultimate goal of developing economies has always been to achieve economic autonomy and political independence. In a world of highly concentrated market power, states desire to control their national economies as much as possible and do not want their position in the international division of labor to be determined solely by the free play of market forces (GILPIN, 2002, p. 320).

competitivos. Estiveram sempre com uma preocupação estratégica, com um constante sentimento, criado ou não, de ameaça externa ou cerco, de invasão e fragmentação de seu território. Tal horizonte substantivou a criação de “objetivos estratégicos de suas políticas de desenvolvimento e de industrialização e, ainda mais, na luta constante pela liderança do processo de inovação tecnológica” (2015, p. 39);

- iii) a posição geopolítica teve um papel fundamental no desenvolvimento de alguns pequenos países. O sucesso econômico não pode ser compreendido sem que se considere a posição territorial dos Estados, decisiva dentro de um quadro de competição entre as grandes potências, que buscavam transformá-los em protetorados militares. Os pequenos países obtinham, em contrapartida, o acesso privilegiado aos mercados e capitais da potência protetora;
- iv) todos os Estados que se transformaram em grandes potências capitalistas enfrentaram momentos de rebeliões sociais ou guerras civis que estiveram invariavelmente associados às ameaças de invasão externa;
- v) todas as potências foram expansivas e imperialistas: utilizaram suas economias nacionais como instrumento de poder a serviço de suas estratégias de expansão externa. Neste sentido, Fiori lembra que a liderança do capitalismo sempre esteve com as “economias nacionais que, apoiadas no poder internacional de seus Estados, conseguiram operar com sucesso na contramão das leis do mercado” (2014, p. 41);
- vi) as grandes potências vencedoras sempre impuseram as próprias moedas como moedas de referência internacional, como no caso da libra ou do dólar. A moeda internacional não foi ou é uma escolha dos mercados, mas um subproduto da guerra e uma imposição do Estado vitorioso;
- vii) as grandes potências sempre manejaram a emissão dos títulos da dívida pública, tendo assim uma maior capacidade de emissão e credibilidade que os demais Estados do sistema internacional;

Observa-se, de modo conclusivo, que a geopolítica, o contínuo embate entre os Estados, apresenta uma antecedência ante a lógica do capital e a formação da economia. É importante ressaltar que os Estados que lideraram a expansão do capitalismo, assim como do sistema interestatal, são aqueles que tiveram “uma visão estratégica e instrumental de suas economias nacionais” (FIORI, 2014, p. 43). Além

disso, esses Estados buscaram permanentemente expandir seus “territórios econômicos” e manter a primazia do poderio militar, liderando a fronteira da pesquisa tecnológica e das inovações.

Subjaz a todo o trabalho a ideia de que a compreensão da formação territorial do Brasil, igualmente a sua constituição enquanto Estado nacional e a expansão de sua influência externa e capitais nacionais, não ocorre fora do contexto geopolítico de competição interestatal, seja nos momentos iniciais de transbordamento dos empreendimentos extraterritoriais europeus, seja dentro do contexto geoeconômico de expansão do capitalismo.

O salto industrializante, do ponto de vista pragmático, se deu num contexto de transição da hegemonia inglesa para a norte-americana. Um projeto defensivo, nacionalista, pôs nos trilhos as condições para criação de um território e de uma economia verdadeiramente nacionais, porque integrados. Nasce ali, como atesta Fiori (2001), o projeto de industrialização que se torna o eixo estruturante do “desenvolvimentismo” brasileiro.

No tópico a seguir, a partir das referências aqui trabalhadas, busca-se uma primeira aproximação da experiência brasileira de desenvolvimento contemporizada por uma leitura do sistema interestatal moderno.

1.5. A síntese imperfeita: sobre a particularidade do desenvolvimento econômico no Brasil

A articulação entre o desenvolvimento econômico e as lutas por poder no sistema internacional remonta a um debate longo, profícuo e central nos estudos de economia política internacional e da geopolítica. Por ser tratar de uma estratégia de transformação estrutural, a temática passa por questões associadas ao sistema produtivo e à política econômica, mas não se reduz a elas. O desenvolvimento envolve metas de longo prazo. Neste sentido, o Estado é central ao equacionar e hierarquizar as escolhas políticas. Tem por objetivo orientar e sustentar uma estratégia de inserção internacional, adaptando-a às injunções do mercado ou à intensificação das rivalidades estatais. Parte-se, assim, da hipótese de que o desenvolvimento, como parte de uma longa disputa geopolítica, está associado à capacidade de articular um pacto político interno com os condicionantes externos.

Os debates mais sistemáticos sobre o desenvolvimento brasileiro remontam às décadas de 1930 e 1940. Sua articulação com pensamento geopolítico era patente. Os trabalhos de Everardo Backheuser, Lysias Rodrigues e, sobretudo, de Mario Travassos sinalizam para esta direção. Tais autores colocavam no cerne do problema a constituição do Estado nacional, mediante a centralização do poder e a integração do território nacional. A industrialização e as transformações nas forças produtivas responderiam a esses imperativos de natureza geográfica (integração territorial) e geopolítica (disputas de poder na região)⁸². Duas eram as principais ameaças: a primeira era relativa ao cerco hispânico, que mantinha sempre atualizada a hipótese de guerra com os Estados vizinhos⁸³; e a segunda, relacionada ao ponto de vista

⁸² Tais autores não tratavam do desenvolvimento econômico ou da industrialização especificamente; enquadrava-os como mecanismos, mesmo que incipientes e marginais, capazes de promover o poder brasileiro. O ponto principal argumentado pelos autores era a importância da centralização do poder e do planejamento estatal para a integração territorial e a projeção continental do Brasil. O desenvolvimento das forças produtivas e de toda sorte de recursos econômicos favoreceriam esse projeto. O cálculo geopolítico do poder incluía uma estratégia de acumulação de riqueza; entretanto, não havia, especificamente, um desenho para a estratégia de desenvolvimento econômico.

⁸³ Travassos (1947) estava preocupado com a construção da unidade geográfica nacional de forma que ela pudesse traduzir politicamente os fatores que a expressavam. O autor indicava a necessidade de expansão para o oeste, especialmente em duas frentes: uma em direção à Bolívia, para a região do *heartland* sul-americano, e outra para a Amazônia. Lysias Rodrigues, tempos depois, somava, a essa visão geopolítica da projeção continental do Brasil, o combate a dois pontos frágeis da formação territorial brasileira: a força dos regionalismos internos e a ocupação das áreas de fronteira. Nestes últimos indicava a fragilidade dos “*punctum solens*” – pontos de atrito na fronteira marcados pela intensa rivalidade – em três grandes segmentos: na díade Brasil-Argentina, com destaque na região de Foz do Iguaçu; na díade Brasil-Bolívia, área do *heartland* sul-americano de que fala Travassos, e na fronteira

interno, correspondia à existência das forças centrífugas do regionalismo, capazes de fragmentar o país.

A superação dos efeitos deletérios dessas ameaças exigia a reorganização administrativa mediante um processo de concentração do poder, além da integração física do território nacional, contornando, por esses motivos, o peso político exercido pelas elites regionais na condução da política nacional e no modo, ainda incipiente, de inserção no sistema internacional. Travassos (1947) e Rodrigues (1947) indicavam, respectivamente, a importância do poder terrestre, via ferrovias, e do poder aéreo como eixos de afirmação do Estado ante a nação. Desde o final do século XIX, com a Proclamação da República, as forças militares criaram, segundo Becker (1989), a autopercepção de serem os principais responsáveis pela fundação e consolidação do Estado nacional. A condução do processo de modernização do Estado (e a sua própria construção) deu aos militares a consciência que “justifica e autolegitima a sua intervenção política relativamente autônoma em relação a qualquer governo ou circunstância nacional” (BECKER, 1988, p. 110).

Os pontos acima indicam um dos caminhos possíveis de leitura do desenvolvimentismo brasileiro (TRAVASSOS, 1947; SILVA, 1967; BECKER, 1988; FIORI, 2001, VIEIRA, 2013), isto é, do processo de industrialização conduzido e coordenado pelo Estado, tendo como meta a superação do atraso, da pobreza e da crônica desintegração do território e da economia nacional.

No Brasil, a integração do território foi a meta persistente da ação estatal desde a década de 1930, combinando os fundamentos geopolíticos, retirados da reflexão notadamente militar e nacionalista, com uma reflexão econômica a respeito da inserção do país na divisão internacional do trabalho, isto é, na economia internacional.

Do ponto de vista factual ou pragmático, o projeto de industrialização brasileiro obteve seus maiores êxitos em um contexto de transição da hegemonia inglesa para a norte-americana, em uma situação internacional de “caos sistêmico”, no entre Guerras, e de redução do comércio em virtude do colapso econômico de 1929. Em essência, um projeto geopolítico defensivo, nacionalista, e que engatou as condições políticas e materiais para criação de um território e uma economia verdadeiramente

Brasil-Colômbia, centralizando a cidade de Letícia como um núcleo de segurança na Amazônia Brasileira (RODRIGUES, 1947).

nacionais, porque integrados. Nasce ali, como atesta Fiori (2001), o projeto de industrialização que se tornou o eixo estruturante do “desenvolvimentismo” brasileiro. Caberia ao Estado, pois, o papel de estabelecer as diretrizes do plano de desenvolvimento e coordenar o elenco de instrumentos de políticas econômicas viáveis para sua implementação.

Nesse elo entre a ação estatal e os capitais internacionais, parte deslocando-se ao país e parte financiando essa transformação estrutural, estaria o que Braudel chamou de “purgatório”⁸⁴, isto é, o ponto de dissonância no debate e nas interpretações sobre o desenvolvimento econômico na periferia e os percalços da experiência brasileira.

Sem o convite para o desenvolvimento e nem um Plano Marshall “tropical”, o Brasil, nas palavras de Fiori (2001b, p. 270), foi se transformando em uma espécie de “laboratório experimental de uma estratégia associada, pública e privada, de desenvolvimento”. O Brasil, assim, contou com investimentos diretos de quase todos os países do núcleo central do sistema capitalista.

Na agenda clássica do debate brasileiro e latino-americano sobre o desenvolvimento econômico estavam no cerne as preocupações com a restrição externa ao crescimento, com as origens e a reprodução das desigualdades sociais e disparidades regionais, além da centralidade do Estado na construção de um sistema econômico nacional e autônomo, impulsionado pelas empresas estatais ou por meio da coordenação e estímulos aos capitais privados. Um espaço de pactos, convergências e dissonâncias de teses, interpretações e políticas das mais diferentes filiações.

De forma a ilustrar o arrazoado das discussões que dominaram o debate brasileiro entre as décadas de 1930 e 1960, tem-se um quadro no qual estavam presentes liberais, nacionalistas, conservadores e socialistas em suas formulações que buscavam “capturar” o Estado e implementar seus respectivos projetos. Destacase, com auxílio do estudo de Bielschowsky (1988), essa diversidade ideológica de proposições: liberais não desenvolvimentistas, liberais desenvolvimentistas não nacionalistas, desenvolvimentistas privatistas, desenvolvimentistas nacionalistas, e

⁸⁴ Braudel, quando faz sua divisão tripartite da economia-mundo entre o núcleo, as zonas intermediárias e as margens, esclarece o quanto nestas últimas, isto é, na zona periférica, a vida dos homens, por ser mais subordinada e dependente, “evoca frequentemente o Purgatório, ou mesmo o Inferno. E a razão suficiente disso é, realmente, a sua situação geográfica” (BRAUDEL, 1987, p. 54).

socialistas⁸⁵. Cada uma possuía suas interpretações sobre a natureza da difusão e funcionamento do capitalismo e de como o Brasil poderia melhor se inserir no sistema internacional (tratado como economia internacional em quase todas essas teses) a fim de resolver os seus problemas sociais e econômicos mais graves.

Em outra tradição disciplinar, Cervo (2015) considera que, entre 1930 e 1980, houve o predomínio do paradigma desenvolvimentista nas relações internacionais do Brasil, uma referência à conduta de estratégias de inserção internacional e de construção de parcerias. O desenvolvimento seria o vetor da política externa; dela, colher-se-iam três de suas condições básicas: o capital internacional complementar à poupança nacional; a transferência de ciência e técnica; e o acesso ao mercado externo mediante exportações de bens industrializados.

No entanto, embora houvesse consenso quanto ao caminho a seguir na ideologia desenvolvimentista, no entendimento político não havia acordo. As estratégias de desenvolvimento oscilaram em pelo menos duas frentes. A primeira é a do desenvolvimento associado, firmando fortes vínculos econômicos, financeiros e geopolíticos com o polo mais dinâmico do sistema: os Estados Unidos⁸⁶. A segunda, por sua vez, consiste em um eixo capitaneado pela ideia de nação, do qual o

⁸⁵ De forma a relacionar o espectro de cada uma das colaborações, seria interessante separar as formações em três grupos: os desenvolvimentistas em suas três vertentes (privatistas, nacionalistas e não nacionalistas); os liberais não desenvolvimentistas; e, por fim, os socialistas. Os liberais não desenvolvimentistas, como Eugênio Gudin e Octávio Bulhões, acreditavam na importância de o Brasil manter a sua “vocação agrária”, de onde brotaria, pelas forças do mercado, o desenvolvimento de setores industriais, o que ocorreria naturalmente. Os socialistas – capitaneados principalmente pelo Partido Comunista – postulavam como fundamental a ruptura com o atraso oligárquico do monopólio da terra e com o imperialismo das grandes potências. Caberia   aliança entre a burguesia nacional e o proletariado o papel de conduzir a revolu o democrático-burguesa para o socialismo. Entre as três vertentes de desenvolvimentistas, o consenso estava no papel da industrializa o como suporte para a resolu o dos problemas brasileiros. Neste grupo, a visão do setor privado, expressa notadamente por Roberto Simonsen, não tecia grandes considera es teóricas, elaborando, praticamente, um resumo da defesa dos interesses de curto prazo e conjunturais do empresariado nacional. As duas outras ramifica es do desenvolvimentismo, a nacional e a liberal, dominaram os debates sobre a implementa o de políticas na experiência brasileira de desenvolvimento. A corrente liberal, nascida dos esforços da CMBEU, colocava a industrializa o como uma forma de absorver o progresso técnico e que o capital internacional teria uma grande contribui o efetiva ao desenvolvimento; para tanto, todavia, era fundamental compatibilizar essa estratégia com as políticas econômicas domésticas de combate   infla o. Na corrente nacionalista, destaca-se o papel do Estado no planejamento integral de industrializa o, associando-o   corre o das disparidades regionais e distribui o de renda. Essas cinco referências dominaram o debate sobre o desenvolvimento até 1964, e constitui aquilo que Bielschowsky denomina de “primeiro ciclo ideológico do desenvolvimentismo 1930-1964”, tendo seu auge entre os anos de 1950 e 1960.

⁸⁶ Tal estratégia foi utilizada durante os governos Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sendo os dois últimos, no entanto, menos adeptos ou comprometidos com o desenvolvimento econômico nas a e es aqui postas.

desenvolvimento adviria com a conquista de níveis crescentes de autonomia econômica e independência política, por isso a importância em diversificar os parceiros internacionais⁸⁷.

Partindo da crítica à leitura neoclássica do comércio internacional formulada por David Ricardo, Raul Prebisch, pioneiro nos estudos da CEPAL, forneceu uma explicação original e sistêmica do caráter desigual do desenvolvimento capitalista em escala mundial. Sua crítica apontava para o descompasso no ritmo e intensidade com que os padrões de produção e comércio se estabelecem no “centro cíclico principal” e na periferia, o que em longo prazo configurava uma deterioração nos termos de troca, com desvantagem para a periferia, exportadora de bens primários. Um dos legados principais dessa visão era que o capitalismo na América Latina não poderia ser interpretado fora dos fundamentos da economia mundial em sua dinâmica e estrutura. Dentre suas conclusões, Prebisch expôs a necessidade de uma intervenção estatal na elaboração de políticas que fomentassem a industrialização.

Por um lado, o estruturalismo latino-americano foi uma resposta intelectual ao desafio de compreender a inserção do continente no sistema internacional, sob a hegemonia inglesa e nos marcos do liberalismo, e que entrou em colapso com os impactos políticos das duas grandes guerras e com os impactos econômicos da crise de 1929. O desmoronamento dos postulados da economia liberal foi o ponto de partida para o entendimento da singularidade latino-americana na economia mundial, numa leitura histórica e comparativa. Por outro lado, o estruturalismo, do mesmo jeito que o nacionalismo alemão⁸⁸, compartilhou uma visão sobre o papel do Estado como impulsionador e coordenador da industrialização e da montagem de um sistema econômico endógeno e autofinanciado, o que ocorreria graças “a uma integração

⁸⁷ Seriam mais próximos a esse paradigma os governos de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974-1979). Entende-se, nesta tese, que seria possível, feitas as devidas ressalvas do contexto histórico, acrescentar o governo Lula (2003-2010) a essa lista. Tal discussão voltará a ser tratada com mais detalhes no capítulo 3.

⁸⁸ Fonseca (1998) e Fiori (2001) chamam a atenção para a influência de Friederich List nas formulações da Cepal, mesmo sendo muito pouco citado. Segundo Fonseca, List certamente é um dos economistas que mais influenciou a CEPAL, seja “pela semelhança de ideias e argumentos seja por defender um tipo de intervencionismo muito próximo ao dos estruturalistas cepalinos e de seus antecessores latino-americanos [...] Interessante é notar que, a despeito da semelhança entre as teses da CEPAL e as de List, este autor é pouco citado pelos economistas vinculados àquela instituição. Entretanto, não se pode negar desconhecimento: List tornou-se bastante conhecido no meio da intelectualidade latino-americana por sua defesa enfática da industrialização e pela crítica ao livre-cambismo, era referência obrigatória em muitos cursos de economia política e amplamente citado por políticos, militares e líderes empresariais” (FONSECA, 1998, p. 89).

virtuosa entre agricultura e indústria, ao incentivo estatal ao desenvolvimento tecnológico e à criação de um sistema econômico nacional que priorize o crescimento das forças produtivas” (FIORI, 2001b, p. 43).

Segundo Becker (1988), o nacionalismo se tornou um importante fator ideológico para a centralização de poder do Estado e de intervenção nas mais distintas áreas da vida social. As forças armadas encarnavam o manto de uma burocracia ilustrada e com capacidade de planejar e implementar uma via concreta de desenvolvimento. Um processo que decorre, em parte, da convicção política de serem as responsáveis por construir a nação e um sistema produtivo moderno. Todavia, a clareza da “missão geopolítica” não caminhou no mesmo compasso das especificidades da dinâmica econômica – resultou, na verdade, num paradoxo de ideologia liberal e prática do intervencionismo estatal. Visava-se a internalização do vetor técnico científico, mas não eram incluídas no cálculo as contradições e vicissitudes do desenvolvimento do capitalismo. Contraditoriamente, o crescimento econômico e a industrialização acelerada iam dissociando-se da noção de autonomia, do projeto geopolítico de construção da potência, nas suas versões mundial (de Médici) ou regional ou intermediária (de Geisel), como será visto no capítulo a seguir.

Apesar de em grande medida ser conduzido por um regime autoritário, o desenvolvimentismo brasileiro não foi capaz de submeter os investimentos privados externos a um projeto de construção da autonomia nacional. Neste sentido, acabou, numa leitura sintética do processo, constituindo a marca de um projeto que internalizou a produção, mas não o comando, e, ao mesmo tempo, se mesclou a um conjunto de pactos internos que reiteram um padrão de exclusão social, um imediatismo exacerbado do empresariado em prol de políticas de subsídios e de uma distribuição geograficamente desigual da riqueza e dos ativos estatais.

Seja como for, entre o legado das teorias da Cepal, seus desdobramentos desenvolvimentistas e a implementação de uma ampla estratégia militar (FIORI, 2001b; VIEIRA, 2013), a acelerada industrialização brasileira constituiu um dos casos relativamente bem-sucedidos do modelo de substituição de importações. A partir dos anos 1970, como reflexo das dificuldades em se manter o padrão de crescimento da atividade industrial, adicionou-se à estratégia brasileira o vetor das exportações, a conquista de novos mercados aos produtos fabricados no país. Incluiu-se, na vertente externa, a definição de uma política de inserção internacional, tendo em vista a

necessidade de novos parceiros comerciais, em especial os países latino-americanos e africanos.

O horizonte do debate foi encurtado com o retorno avassalador das ideias e prescrição do pensamento neoliberal nos anos 80 e 90, um momento em que se aceita um abandono da visão global e sistêmica dos condicionantes econômicos que obstruíam o desenvolvimento e uma mudança de posição na hierarquia de poder e riqueza no sistema interestatal. A questão da restrição externa, por meio da finança ou do padrão de comércio, foi paulatinamente substituída por uma agenda de problemas relacionados a dinâmicas econômicas de curto prazo, que envolvem a busca por uma estabilidade macroeconômica assentada no tripé: desregulação financeira, abertura econômica e privatizações. O fundamento básico dessa “nova abordagem” era que as forças que atuam em favor do desenvolvimento econômico estariam nas relações próprias do mercado e ocorreriam em virtude das ações descentralizadas e eficientes, e não por conta do intervencionismo estatal. O Estado, então, aprisiona-se a uma visão que defende o crescente enxugamento dos gastos fiscais.

Essas restrições fiscais, ancoradas nas prescrições liberais, impediam a manutenção de um gasto autônomo capaz de sustentar um crescimento econômico pautado em um projeto explícito de acumulação de poder; além disso, não sinalizavam positivamente para investimentos na infraestrutura territorial ou na difusão de políticas sociais de caráter universalizante.

O ponto central da síntese imperfeita da experiência brasileira, de 1930 a 1980, não estaria em uma suposta singularidade da dinâmica econômica e da inserção latino-americana no sistema internacional, tampouco no autoritarismo que lhe foi a tônica na construção da estratégia ou mesmo no jogo das mediações “equilibradas” entre os capitais nacionais, os estatais e os internacionais. O cerne estava na dificuldade de renovar a estratégia de poder e de sustentação por meio de um sistema financeiro nacional, e de um projeto de afirmação do Estado em longo prazo. Uma situação que passa pelas condições geopolíticas externas e pela atualização dos consequentes meios financeiros, de inteligência e de poder para implementá-la (FIORI, 2001b; TAVARES, 1999).

Em todo o ciclo desenvolvimentista brasileiro, o sucesso ou os recuos nas estratégias adotadas estavam atrelados às conjunturas internacionais. Interessa-nos, com maior detalhe, o período entre as décadas de 1960 e 1970. Nele, foi lançado, na

primeira década, e projetado concretamente, na segunda, um conjunto de posições políticas e mecanismos econômicos que produziram uma maior aproximação do Brasil com os países da África e uma concepção regional do Atlântico Sul. Derivam dessas iniciativas as raízes de uma percepção geopolítica da inserção brasileira – conjugando capitais, finanças e cooperação técnica – no continente africano. Feitas essas considerações iniciais, o capítulo seguinte buscará compreender como o rápido processo de industrialização brasileira esteve associado a uma visão ou perspectiva de poder do sistema interestatal capitalista, depreendendo daí os marcos fundamentais das políticas ora de aproximação, ora de “esquecimento”, para com os Estados da África.

CAPÍTULO 2 – A INSERÇÃO DO BRASIL NA ÁFRICA: FUNDAMENTOS GEOPOLÍTICOS, IMPULSOS ECONÔMICOS E POLÍTICA EXTERNA

Procurai primeiramente o reino político e todo o restante vos será dado em suplemento
Kwame NKRUMAH⁸⁹

“O tempo como o espaço, divide-se”, ensina Braudel (2009b, p. 59) para, em seguida, afirmar que é na fina trama da história conjuntural, marcada pelos movimentos dos tempos curtos, que se encontra os caminhos que iluminam e fornecem os elementos para uma explicação aparentemente coerente e consistente do presente. Porém, estariam nos movimentos de fundo, nas oscilações temporalmente lentas, os indicadores mais significativos das transformações políticas, econômicas e culturais de uma sociedade ou Estado. Esta tese busca pretensamente, enquanto tentativa teórica, adentrar a esse terreno movediço e traiçoeiro, que transita entre diferentes referências de tempo e espaço. Parte-se da conjuntura recente das relações Brasil-África, ilustrada pelos períodos dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014), para identificar neste impulso político-econômico os elementos de uma lenta aproximação e de retomada de uma dimensão geopolítica e estratégica da inserção internacional brasileira.

Partindo dessa consideração, as referências geopolíticas remontam, a princípio, à ideia de um projeto civilizacional, e a um reencontro entre a história da formação social do Brasil e a geografia estratégica do Atlântico Sul. O primeiro ponto envolve certa compreensão de uma herança histórica, de um reencontro do país com parte de seu passado, fundamental para a reafirmação da identidade nacional e para a reconstrução de vínculos obnubilados por uma crença no progresso social, típica do início do século XX, que marginalizava o papel das tradições africanas na história do Brasil, relegando, como desdobramento, as relações comerciais, econômicas e culturais com a África (PENHA, 2011; SARAIVA, 2012; SILVA, 2011; VISENTINI, 2016). O segundo, de natureza mais instrumental, indica a construção de meios para uma agenda de política externa afinada com a compreensão da dimensão geopolítica

⁸⁹ Kwame Nkrumah (1909 - 1972) foi um líder político africano, um dos fundadores do Pan-africanismo. Foi primeiro-ministro (1957-1960) e Presidente (1960-1966) de Gana.

do sistema internacional. Neste quesito, inclui-se a necessidade de uma percepção, e de uma atualização constante, dos mecanismos de projeção da influência externa, uma ação combinada frente aos objetivos políticos de reforma dos fóruns e instituições de representação internacional, e frente aos imperativos da concorrência econômica internacional, que exigem, por exemplo, a sofisticação e maior eficiência dos mecanismos de direcionamento do crédito às exportações e aos investimentos de longo prazo..

Seja pelos contornos marítimos do Atlântico, seja pela história dos vínculos econômicos e culturais, consta que foram os soberanos de Benim, o *obá* (ou rei) Osemwede, e o de Lagos, o *obá* Osinlokun, as primeiras autoridades territoriais a reconhecer, em 1824, a independência do Brasil (SILVA, 2011)⁹⁰. Atitude seguida só em 1825 por Portugal, e com a mediação inglesa, ao assinar o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil⁹¹, mas não sem antes se garantir do compromisso deste em não aceitar e incorporar as colônias africanas ao seu domínio⁹². Entre 1822 e 1830, havia uma forte pressão política para que Angola continuasse a fazer parte do Brasil⁹³ “devido aos vínculos econômicos decorrentes do tráfico de escravos e à composição majoritariamente brasileira da elite colonial angolana” (VISENTINI, 2016, p. 9).

No longo processo de expansão dos estados europeus, dos séculos XVI a XIX, Brasil (a América portuguesa) e África foram inseridos de modo absolutamente subordinado à dinâmica de acumulação de riqueza e poder do sistema interestatal

⁹⁰ Embora subordinados à lógica de expansão colonial portuguesa, os dois lados do Atlântico não eram indiferentes ao que se passava em um e outro, sustenta Alberto da Costa e Silva. Segundo o autor: “A Independência do Brasil, por exemplo, não ficou despercebida na África — e o prova o terem sido dois africanos os primeiros reis a reconhecê-la, o *obá* Osemwede, do Benim, e o ologun Ajan (ou *obá* Osinlokun), de Eko, Onim ou Lagos. Em Angola, os acontecimentos de 1822 tiveram enorme impacto, chegando a gerar uma corrente favorável à separação de Portugal e à união ao Brasil” (SILVA, 2011, p. 49).

⁹¹ Tratado de paz e aliança entre D. João VI e D. Pedro I de 29 de agosto de 1825 reconhece a independência do Brasil. Em seu primeiro artigo, expõe: “Sua Majestade Fidelíssima reconhece o Brasil na categoria de império independente, e separado dos reinos de Portugal e Algarves, e a seu sobre todos muito amado e presado filho D. Pedro por imperador, cedendo e transferindo de sua livre vontade a soberania do dito império ao mesmo seu filho e a seus legítimos sucessores” (CASTRO et al 2006, p. 50).

⁹² É o que se lê no Artigo 3^a do mesmo Tratado: “Sua Majestade Imperial promete não aceitar proposições de quaisquer colônias portuguesas para se reunirem ao império do Brasil” (CASTRO et al 2006, p. 50).

⁹³ A ideia de continuidade advinha da percepção de que a partir 1808, data da vinda da família real ao Brasil, o Rio de Janeiro tornara-se, temporariamente, o centro político e econômico do Reino Unido e Brasil, Portugal e Algarves, o que fez aprofundar os vínculos com os territórios africanos.

européu que se mundializava. A conexão entre os dois lados do Atlântico, entre XVI e XIX, ficou marcada, sobremaneira, pela escravidão e pelo tráfico atlântico, instituição e empreendimento econômico que germinaram uma história em comum. Durante alguns séculos, o eixo do Atlântico Sul foi parte integrante do Império português, unindo os litorais e territórios de Brasil e África a um mesmo núcleo de expansão marítimo-comercial.

O processo de independência do Brasil aparta o mar, a frente de poder marítimo, de uma geopolítica de afirmação do território e da identidade nacional (PENHA, 2011). O nascente Império brasileiro priorizou as contendas à oeste, nas fronteiras terrestres, num deslocamento do Atlântico para a Bacia do Prata (SILVA, 2011)⁹⁴, valorizando um processo de apropriação territorial calcado na lógica militar de um poder terrestre (BECKER e EGLER, 1996).

O final do século XIX e início do XX deram um novo sentido para o Atlântico Sul. No lado brasileiro, o processo de afirmação de políticas nacionais mediante a ocupação territorial e a resolução das contendas fronteiriças, enquanto, no lado africano, presenciava-se o recrudescimento das políticas imperialistas, tragicamente simbolizada pela Conferência de Berlim (1884-85)⁹⁵. Tanto Brasil quanto África reforçaram seus vínculos políticos, econômicos, sociais e culturais com os Estados da

⁹⁴ “Para alguns brasileiros, desde cedo, as intenções britânicas na África não passaram despercebidas. [...] A Convenção de 1826 era uma reiteração agravada do ajuste firmado entre Portugal e a Grã-Bretanha em 1817. Atingia de frente e com dureza a soberania do Brasil, pois dava aos navios ingleses o direito de visita aos barcos brasileiros e permitia o apresamento daqueles que se dedicassem ao tráfico. Em torno dessa Convenção vai travar-se o debate diplomático entre o Brasil e o Reino Unido, debate intenso e rude, com os britânicos a abusarem da arrogância e os brasileiros a exercerem paciente e firme resistência. O assunto ocupa a maior parte dos Relatórios da Repartição dos Negócios Estrangeiros do Brasil até 1850, quando, expulsos da África, os interesses brasileiros se deslocam, com nitidez, do oceano Atlântico para a bacia do Prata, e a política externa do país provisoriamente se regionaliza” (SILVA, 2011, p. 16).

⁹⁵ Realizada entre os anos de 1884 e 1885, a Conferência, como um meio de atenuar o caráter pragmático das pretensões expansionistas europeias, se pautou por um discurso humanitário de levar a civilização aos confins do mundo, para tanto seriam necessários: a abertura comercial e a eliminação da escravidão. No que se refere às fronteiras, pouco se deliberou, somente ficou acertado que as possessões litorâneas não seriam suficientes para a reivindicação das terras interiores correspondentes, a menos que esses fossem ocupados efetivamente. Nota-se, desse modo, que a Conferência não dividiu a África, como se acredita comumente, mas buscou criar pela primeira vez, um conjunto de regras que visavam orientar a expansão territorial. Sendo assim, a Conferência de Berlim buscou regular o jogo expansivo de poder territorial, reconhecia-se formalmente a existência de intenções das potências europeias de expandirem seus domínios na região, fato que alterou radicalmente a forma de ocupação. O princípio da ocupação efetiva, aliado a necessidade de notificação formal das pretensões territoriais aos demais participantes da Conferência, estimulou a presença física dos europeus na África. A Conferência transformou-se em um marco do realismo nas relações internacionais, dado que o princípio da ocupação efetiva tendeu a se aproximar da correlação de forças concretamente existente. Pressupõe a capacidade de exercer autoridade no território, isto é, de subjugar os nativos e expulsar os reinos externos (UZOIGWE, 2010).

Europa. O primeiro buscando acesso para os produtos agrícolas, investimentos e crédito, já o segundo estava completamente subordinado ao apetite territorial das potências europeias. Tal quadro montou uma época em que “o silêncio imperou sobre o Atlântico Sul” (SARAIVA, 2012).

Nesse período, em especial, da Proclamação da República (1889) ao fim da Segunda Guerra Mundial (1945), a indiferença e o distanciamento ditaram a tônica da política externa brasileira para a África⁹⁶, muito em virtude da submissão do continente ao domínio colonial europeu e, por isso, a ausência de uma pauta política que pudesse aproximar os objetivos estratégicos do Brasil aos dos territórios africanos. Ademais, é importante salientar que, do ponto de vista interno, os anseios majoritários das elites brasileiras, nas primeiras décadas do século XX, apontavam para uma tentativa deliberada de reduzir ou apagar da memória a herança africana na formação social brasileira. Por isso, se conclui que a indiferença e o afastamento das questões africanas resultaram de uma construção histórico-político, da qual o silêncio foi também uma forma de política internacional (SARAIVA, 1994).

Este capítulo está dividido em seis partes. Na primeira, procura-se alargar a compreensão dos elementos que promoveriam as recorrentes aproximações entre o Brasil e a África, para tanto, o recorte centraliza a dimensão geopolítica desses vínculos. Na segunda parte, o intuito é o de resgatar as primeiras aproximações entre os dois lados do Atlântico Sul. Na terceira parte, busca-se compreender o peso da Política Externa Independente (PEI), na década de 1960, no reposicionamento do continente africano, enquanto lugar estratégico para a política externa brasileira. Nas quarta e quinta partes, investiga-se o papel dos governos militares no estreitamento efetivo das trocas comerciais e econômicas com os países africanos. Por fim, na sexta parte, o foco recai sobre as razões que levaram a um novo período de afastamento, entre os anos 1980 e 1990, no contexto dos ajustes neoliberais e da globalização.

⁹⁶ Na observação de Saraiva (2012, p. 25), dois processos históricos influíram neste tratamento da política externa brasileira, o primeiro “de origem ideológica, vinculava-se ao projeto de afastamento deliberado das imagens do continente africano na formação da nacionalidade brasileira, porquanto a elite brasileira tratava de construir uma nação modelada sobre as chamadas nações modernas e ocidentais”; o segundo “de origem material, relacionou-se a irrelevância das relações econômicas e comerciais com a África no período”.

2.1. À fronteira oriental: elementos geopolíticos das relações Brasil-África

Utilizar como recorte de análise o continente “África” pode passar, mesmo que não deliberadamente, uma ideia de unidade que escapa ao crivo de uma investigação mais cuidadosa (HUGON, 2009). Com preocupação semelhante, Mourão (2001) alerta para a inoperância de um estudo com um tratamento tão estendido. Para o autor, o que comumente se chama de África encontra unidade somente em uma perspectiva físico-geográfica. Neste espaço do “continente africano” convivem, decerto, uma diversidade de formações socioespaciais, com histórias, povos, instituições e estruturas econômico-produtivas diferenciadas. Por essa razão, as regionalizações ganham importância, justamente por que estariam mais próximas de uma ideia-força ou de uma identidade funcional capazes de promover uma dada coerência regional; todas, porém, também parciais⁹⁷.

Há, nesse sentido, diversos fatores e caminhos possíveis que referenciam uma leitura do continente. A história de formação dos povos tradicionais, a inserção historicamente periférica do continente africano com relação à expansão do sistema interestatal europeu, a herança do imperialismo na conformação territorial dos Estados africanos, as estratégias de desenvolvimento pós-independência são só alguns dos pontos que concorrerem como marco inicial para o melhor entendimento da diversidade e da complexidade da África e, conseqüentemente, contribuem para o distanciamento de modelos explicativos mecânicos ou fechados. Como sugere Hugon (2009), o continente africano: interno e externo, estado e mercado, local e regional, nacional e global se entrecruzam a todo o momento, tornando a compreensão da realidade mais complexa. O desencontro dos tempos históricos e das escalas geográficas dá vida a uma trama articulada de eventos que facilmente escampam às explicações apressadas ou superficiais⁹⁸.

⁹⁷ Partindo de um critério físico-geográfico, seria possível, por exemplo, falar em uma África do Norte, numa extensão que vai do Marrocos até o Egito, e em uma África Subsaariana, aquela localizada ao Sul do Deserto do Saara. Em uma perspectiva que valoriza os aspectos histórico-linguísticos, seria possível enfatizar uma África sudanesa, uma África banto. Se critério for a partir do processo de colonização europeia, ganha sentido falar em francofonia, em *Commonwealth* ou mesmo em países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (MOURÃO, 2001; HUGON, 2009).

⁹⁸ De acordo Philippe Hugon (2009), em seu trabalho sobre a África contemporânea, o tempo da globalização neoliberal - com a competitividade, a desregulamentação dos mercados financeiros, a abertura econômica - não é o tempo do desenvolvimento econômico - com a construção de instituições, do mercado interno, da criação de complementaridades produtivas - nem tampouco o da história dos povos, das tradições histórico-culturais, das nações.

Feitas essas breves ressalvas quanto a dificuldade em tomar a África como uma unidade, observa-se que parte da literatura brasileira em geopolítica, inspirados pelo processo de descolonização, tratava a porção ocidental do continente africano como uma fronteira oriental à expansão da influência brasileira, um espaço estratégico para a segurança hemisférica e para a projeção da influência econômica (PENHA, 2012). Um tratamento reducionista, como descrito acima, porém que serviu de referência de análise e de mote político-estratégico durante o período da ditadura militar no Brasil⁹⁹

Começar pela geopolítica pode trazer boas observações. As fronteiras são um dos temas mais caros à geopolítica e, semelhantemente ao território, constitui o cerne das reflexões sobre o Estado; configura o limite, em termos formais, de atuação de um poder territorial. Contudo, em seus múltiplos sentidos, a fronteira também é zona de aproximação, área a ser explorada¹⁰⁰.

A história do período colonial registra relações estreitas entre as duas costas do Atlântico. O arrefecimento, porém, responde uma lógica que distancia os processos de afirmação do Estado brasileiro do manejo de trunfos geográficos de poder marítimo. A fachada atlântica constituía, desde os primórdios da colonização, uma frente estratégica à projeção da influência externa, passa a ocupar um lugar marginal na hierarquia das prioridades na construção do Brasil pós-independência. Penha (2011) é enfático ao afirmar que nenhuma política externa consistente pode “prescindir dos aportes trazidos pela geopolítica, os quais se referem, particularmente, aos fatores espaço e posição” (2011, p. 17). O autor, entretanto, não está sozinho. Nicolas

⁹⁹ O ex-Presidente Ernesto Geisel, por exemplo, ao discorrer sobre a importância de Angola, quando do processo de independência em 1975, do qual o Brasil fez um reconhecimento pioneiro, assim coloca: “[...] havia outros interesses. Em primeiro lugar, tratava de uma fronteira marítima nossa e, em segundo lugar, os angolanos falam português, a nossa língua [...] e o importante é que em Angola há petróleo!” (D’ARAUJO e CASTRO, 1997, p. 344-345).

¹⁰⁰ Michel Foucher (2009) trata as fronteiras como uma descontinuidade territorial e, por isso, geopolítica; elas apresentam funções de marcação política, são espaços de delimitação real, simbólica e imaginária de um Estado soberano. Para este autor “não há identidade sem fronteiras” (ibidem, p. 22). Tal definição, tal como lembra Friederich Ratzel em sua geopolítica clássica, iguala fronteira ao limite do espaço político e cultural de um Estado nacional. As fronteiras, porém, como revela a sua etimologia, derivam da palavra francesa *fronteire*, que, entre as suas definições, se aproxima “orientado para fora”, ou no sentido militar de “vanguarda das tropas”. Se por um lado, as fronteiras na geografia política, quando da sua compreensão se confundem com limites, prestam-se a demarcar um espaço concreto para o exercício da soberania; por outro lado, tendo em vista os processos que lhe são inerentes, representam os lugares para onde o Estado tende a se expandir (MACHADO, 1998; CATAIA, 2011; FOUCHER, 2009).

Spykman (1942), por exemplo, é um dos autores que já advertia que a geografia seria o principal fator de persistência em uma política externa.

Diversos fatores contam na inserção internacional de um Estado, dos quais se destacam os geográficos e os políticos. Em uma separação que somente faz sentido na dimensão analítica, pode-se inferir que os primeiros ressaltam as características de longa duração ou de natureza permanente; atributos como a posição geográfica, extensão, forma e o conteúdo do território, além de outros elementos que mudam muito lentamente, como a população e as condições técnicas de produção. Cada um desses atributos influenciando de um modo, positiva ou negativamente, no estabelecimento de estratégias de longo prazo ou na política externa dos governos. A segunda ordem de fatores, os políticos, retira qualquer perspectiva determinista ou de inalterabilidade da posição de um Estados na hierarquia de poder e riqueza no sistema internacional. Tanto as condições de política interna quanto às de política internacional são móveis, e expressam, por seu turno, os anseios de uma sociedade, de um Estado. É dessa mútua interação, entre a dimensão geográfica e a política, que se afasta o risco da condição de deterministas da primeira e, por sua vez, se retira o risco de negligenciar o peso dos fatores geográficos na análise da política internacional¹⁰¹.

O aprofundamento dos conflitos durante a Segunda Guerra Mundial reatualizaria, de acordo com Castro (1981), a importância estratégica de posições geográficas no Brasil (sobretudo da cidade de Natal) e no Senegal (sobretudo da cidade de Dacar) para as potências em conflito. Lugares-chave para a geopolítica das disputas de poder global, exatamente por constituírem os pontos de estrangulamento do Atlântico e, por conseguirem, serem centrais ao poder marítimo e à logística de suprimentos e combate militar.

A herança colonial tem forte peso na formação do Estado e em sua inserção subordinada no sistema interestatal (MORAES, 2002; FIORI, 2000; 2007; TAVARES, 1999). Seria, todavia, uma das raízes que explicariam o descompasso - isto é: a síntese imperfeita tratada capítulo anterior - entre o estabelecimento de uma política externa fundamentada na geopolítica e a constante reafirmação de políticas preferenciais aos setores estratégicos que impulsionariam o desenvolvimento

¹⁰¹ A respeito dessa problemática, Kaplan (2013) esclarece: “A geografia mais conforma do que determina – e não é, portanto, sinônimo de fatalismo. Por outro lado, assim como a própria distribuição dos poderes econômico e militar, constitui um importante limitador, bem como instigador, dos atos dos Estados” (KAPLAN, 2013, p. 31).

econômico. Tanto a nação quanto o Estado, no caso brasileiro, padeceriam de uma espécie de “inconclusividade crônica”¹⁰².

A despeito dessa herança histórica, a política externa pode ser, nesta aproximação, vista como uma projeção dos interesses nacionais. Estes, por sua vez, expressam uma noção vaga, de difícil dedução sobre a existência de um suposto e homogêneo interesse entre os diferentes segmentos políticos e econômicos de uma sociedade. Lima (2005) assinala que a inserção geopolítica pode ser o caminho mais seguro para se compreender a definição dos interesses nacionais¹⁰³. Amorim (2015, p. 12) também endossa essa visão, para ele, a lógica do interesse nacional preside “mais do que qualquer outra, a definição de posições”.

Saindo desse primeiro nível de generalização, autores como Visentini (2004), por exemplo, qualificam esses interesses nacionais a partir das heterogeneidades e das hierarquias presentes na sociedade, que, de tempos em tempos, reatualizam as posições e salientam os grupos que exercerão a hegemonia na política nacional e, por extensão, na proposição da política externa. São essas fraturas internas, na visão do autor, que sinalizam um importante caminho na identificação das linhas determinantes do processo de formulação da política externa¹⁰⁴.

¹⁰² Fiori (2000, p. 16) é categórico ao afirmar que “pode-se dizer que, apesar de alguns momentos isolados, nossas elites econômicas nunca tiveram necessidade de atrelar a defesa e acumulação de sua riqueza mercantil e patrimonial a qualquer tipo de projeto nacional e popular. Pode-se dizer mesmo que a expansão da “riqueza brasileira”, ao não passar pela competição interestatal, tampouco precisou passar pela ideologia da nação, uma vez que nunca precisou e nem sequer se propôs integrar – ainda que fosse no plano simbólico ou ideal – o processo de desenvolvimento econômico com a homogeneização social ou cultural do território e sua população. Desde a nossa versão local e regionalista das “revoluções democráticas”, nas décadas de 1840 e 1850, que o discurso republicano de nossas elites regionais, comprimidas entre o império e o medo da rebelião social, não pôde nem precisou transformar-se em discurso nacional”.

¹⁰³ Neste sentido, Maria Regina de Lima (2005, p. 05) situa dois fatores cruciais à história do Brasil: o primeiro diz respeito a sua localização na América, área direta da influência política e econômica dos Estados Unidos; o segundo fator tem relação com o contexto regional estável, pouco conflitivo. Tal situação germinou, na visão das elites brasileira, um sentimento peculiar: “As definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança”. Ademais, Lima (2005) sugere que os interesses nacionais podem ser pensados como orientações substantivas das políticas internacionais do país. São ponderados e equalizados pelos anseios da “comunidade de política externa”, isto é, da parcela da sociedade que inclui membros do Executivo, Congresso e Judiciário, lideranças empresariais, sindicais e de movimentos sociais, além de representantes de organizações não-governamentais, jornalistas e acadêmicos.

¹⁰⁴ Visentini (1999, p. 134-135), entretanto, alerta que “os rumos e as decisões da política externa, não são definidos pelo conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo, mas por alguns setores hegemônicos desse bloco. É preciso considerar que graças à porosidade do Estado moderno, *lobbies* e grupos de interesse conseguem influir em determinadas áreas da política externa”.

Garcia (2012), Campos (2012) e Berringer (2013) são alguns dos trabalhos recentes que se esforçaram, e deram contribuições significativas, no delineamento da relação entre os interesses domésticos, o bloco de poder interno, e a formulação da política externa. Uma agenda de pesquisa que se soma, enquanto preocupação, e não necessariamente nos diagnósticos e conclusões, com o trabalho de Maria Regina Lima (1990) sobre a economia política da política externa brasileira¹⁰⁵.

Gonçalves e Miyamoto (1993) partilham da perspectiva de que há uma prevalência da visão realista no estabelecimento e condução de uma política externa calcada nos interesses nacionais¹⁰⁶. Tem-se, em consonância com o explicitado, que a política externa, em sentido lato, assenta sua referência na busca por segurança, na defesa da integridade do Estado, e na promoção dos interesses nacionais¹⁰⁷. Um princípio comum e hipotético ao conjunto dos Estados, todavia, cada unidade soberana, enquanto compartimento político e dotado de singularidade geográfica e histórico-social, concebe e conduz a política externa de um modo. Sua eficácia em alcançar os objetivos nacionais articula-se, por um lado, com a coerência e a consistência com que é executada e, por outro, com a natureza da distribuição do poder no sistema internacional. Portanto, tal política, quando bem-sucedida, implica

¹⁰⁵ Partindo da premissa de que a dependência e a autonomia não são fenômenos excludentes, mas sim elementos constitutivos e inerentes às relações internacionais de Estados, como o Brasil, Maria Regina de Lima (1990) afirmava que o estágio avançado de industrialização e de integração com a economia internacional fazia com que o Brasil, na categoria de um típico país semiperiférico, tendesse a perseguir um conjunto variado de objetivos a partir de vínculos diversos no sistema internacional. A natureza contraditória da política externa brasileira seria, segundo a autora, o “reflexo simultâneo, por um lado, do impacto de estrangulamentos externos que se derivam de sua inserção na divisão internacional do trabalho e nas estruturas de poder mundiais e, por outro, de seu interesse emergente em diversas arenas internacionais, bem como da vontade política de explorar eventuais margens de manobra nestas arenas” (ibidem, p. 24).

¹⁰⁶ “O êxito ou o fracasso de determinada política externa em alcançar os objetivos nacionais ficam a depender não apenas da sua consistência e da coerência com que é executada, mas também, sobretudo, da ressonância que obtém junto ao sistema internacional na sua totalidade e junto aos Estados com os quais se estabelecem relações diretas. O caráter anárquico das relações internacionais, onde as relações de poder constituem o aspecto dominante, faz com que o bom andamento da linha política estabelecida dependa da disponibilidade de recursos do Estado” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 212).

¹⁰⁷ O conceito ou noção de política externa já foi objeto de longos trabalhos (OLIVEIRA, 2005; MILANI e PINHEIRO, 2013, GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993). Adota-se como referência, nesta tese, a perspectiva de que a política externa se enquadra no campo de ação política do governo, sendo difícil dissociá-la das dimensões econômicas, político-diplomáticas, militares, culturais e geopolíticas, em sua estratégia de projetar o Estado, mediante um conjunto de atores e instituições, no plano internacional, via acordos bilaterais ou multilaterais. A política externa, portanto, tem estreita relação com a promoção e a defesa dos interesses nacionais. Sua especificidade, porém, está na condição de ser uma política a ser implementada fora das fronteiras nacionais, fato que invariavelmente produz uma distância considerável entre os objetivos e as metas alcançadas, exatamente porque sua atuação depende da correlação, conflitiva ou cooperativa, com as políticas externas dos demais Estados.

em alterações na composição de forças no sistema, seja no âmbito regional como na escala global.

A política de aproximação do Brasil com a África não se circunscreve aos aspectos puramente econômicos ou comerciais. Tem-se como premissa, nesta tese, que essa política obedece a uma visão estratégica de inserção do Brasil no sistema interestatal capitalista. A África aparece e reaparece sempre com um marco. Embora refém desse movimento pendular de aproximações-marginalizações, constata-se que os períodos de maior aproximação coincidem com aqueles que, na política interna, defendem projetos de corte nacionalista, autônomos, e exigentes de mudanças qualitativas na inserção internacional do Brasil.

Remontando às contribuições de Alfred Mahan¹⁰⁸, Eli Penha (2011) lança mão do conceito de bacia oceânica em seu estudo sobre as relações Brasil-África. Recupera três de suas acepções básicas: a de natureza físico-geográfico: área marítima que banha duas ou mais costas; a de natureza econômica: caracterização dos fluxos econômico-comerciais que transitam neste espaço; e, por fim, a de natureza geopolítica: como as ações políticas dos diferentes Estados projetam seus poderes no mar, o que envolve a determinação dos níveis de conflitos, alianças ou cooperações. Nesse sentido, a bacia do Atlântico Sul espraia-se como um espaço marítimo em que a intensidade dos fluxos - comerciais, econômicos, culturais - dependem de fatores políticos, da agenda política-estratégica dos Estados costeiros em transformar este imenso atributo físico-marítimo em um ativo estratégico em pró da cooperação no âmbito da segurança regional e à serviço do desenvolvimento econômico numa agenda Sul-Sul.

Como resultado de uma convergência política, a primeira década dos anos 2000 apresentou um avanço significativo no estreitamento das relações Brasil-África, uma integração que capitaneou uma agenda ampla de projetos e interesses: da

¹⁰⁸ Mahan refere-se à bacia oceânica quando estuda a projeção do poder marítimo norte-americano sobre o Mar do Caribe. A preeminência dos EUA era defendida sem rodeios: “Así, pues, el estudio de las condiciones estratégicas del Mediterráneo, que tantos hechos ha presenciado en sus aguas, será un excelente prelude para un estudio similar del Mar Caribe [...] la situación geográfica de los Estados Unidos respecto a un Canal que atraviese la América Central. Si llegara a abrirse alguno cumpliéndose las esperanzas de los constructores, el Mar Caribe cambiaría completamente de aspecto, convirtiéndose de punto final de viaje —como lo es ahora— y sitio exclusivo de tráfico local, o a lo sumo de trasbordo para una travesía imperfecta y discontinua, en una de las grandes vías comerciales del mundo, a lo largo de la cual habría un gran movimiento comercial, que traería cerca de nuestras costas los intereses de las otras grandes Naciones europeas.[...] La situación de los Estados Unidos, con relación a esta ruta, sería análoga a la de Inglaterra respecto al Canal de la Mancha y análoga también a la que ocupan las Naciones mediterráneas con relación al Canal de Suez.” (MAHAN, 2013, p. 312).

política à economia, da defesa à cooperação técnica em educação, do comércio às trocas culturais. Este redimensionamento do continente africano à inserção internacional do Brasil retomou questões centrais ao sentido estratégico da política externa e à própria compreensão, a partir do prisma brasileiro, dos condicionantes do sistema interestatal contemporâneo. Mas antes de investigar esse ciclo de vínculos intensos, que será o objeto do capítulo 3, será feito a seguir um resgate histórico que tenciona uma leitura da geopolítica com a execução de uma agenda de política externa e os seus condicionantes econômico-financeiros.

2.2. O lugar da África na inserção internacional do Brasil no século XX: primeiras aproximações

As aproximações político-estratégicas do Brasil com os países africanos sempre foram permeadas de controvérsias quanto à necessidade, à efetividade e aos ganhos políticos e econômicos. Em seu trabalho de análise sobre o processo de definição da política externa africana no Brasil, Mourão e Oliveira (2005) identificam duas visões predominantes desde o após Segunda Guerra Mundial. A primeira enquadrava o Brasil no conjunto das aspirações dos países do terceiro-mundo, tendo como pauta uma espécie de solidariedade retórica, sem ganhos objetivos¹⁰⁹. Nessa visão, a realidade impunha ao Brasil a busca por relações e negociações objetivas com os países do Norte por três motivos: comércio, tecnologia e investimentos. A segunda visão dominante ecoava a ideia das possibilidades históricas, uma vez que o país estava constrangido pelo jogo de disputas da Guerra Fria e pelo sistema interamericano, por isso, detinha possibilidades externas limitadas. Se o Brasil tinha como centro as preocupações com o desenvolvimento, os Estados Unidos, por sua vez, preocupavam-se com a questão da segurança. Entretanto, o veto ou a possibilidade de veto dos EUA ao Brasil adviria quando, por opção estratégica ou necessidade premente, este país divergisse da política hemisférica daquele.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os dois lados do Atlântico passaram a receber a influência, cada vez mais significativa, dos desígnios geopolíticos da política externa dos Estados Unidos e das disputas no âmbito da Guerra Fria. O sentido de unidade na bacia do Atlântico Sul foi paulatinamente substituindo a ruptura forçada do período anterior, que custou mais de um século de distanciamentos. As relações Brasil-África foram, timidamente, retomadas a partir dos anos 1950¹¹⁰.

¹⁰⁹ Esse era o tipo de posição pública de, por exemplo, Roberto Campos, economista liberal e político brasileiro, tendo presidido o BNDE entre 1958 e 1959, foi Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica (1964-1967) do governo Castello Branco, o primeiro do ciclo militar, além de ter sido embaixador do Brasil em Washington (1961 a 1963) e em Londres (1974 a 1982) e ter uma vida parlamentar a partir de 1983, como senador (1983-1991) por Mato Grosso e deputado federal (1991 a 1999) pelo Rio de Janeiro [Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001 *apud* CPDOC, 2016].

¹¹⁰ Entre as décadas de 1930 e 1940, as relações políticas e econômicas do Brasil com os territórios do continente africano eram raras e sem consistências. Na documentação diplomática avaliada por Saraiva (1994), haviam citações destinadas à África do Sul (então chamada de União Sul Africana) em temas relativos à concorrência nas exportações de frutas e a cooperação militar em razão dos embates da Segunda Guerra Mundial, neste último item também se faziam referências aos países da África do Norte.

Uma aproximação gradativa, mas também contraditória e difusa. O continente foi o palco, dado a efervescência da luta anticolonial, de intensas disputas territoriais. O Brasil reservou, de maneira geral, entre 1946 e 1961, uma agenda política à África que orbitava em torno da competição em relação às linhas de financiamento internacional para a industrialização e ao acesso dos produtos primários aos mercados dos europeus e norte-americanos. Uma agenda que, invariavelmente, distanciava e opunha as políticas e as estratégias de inserção internacional do Brasil e as colônias africanas (SARAIVA, 1994).

O avançar do processo de independência na África foi incluindo à política externa brasileira novas frentes de preocupação. Nem por isso, todavia, pode-se afirmar que o alvorecer africano reforçou o estabelecimento de uma aproximação mais assertiva e autônoma por parte do Brasil. As preocupações quanto às consequências políticas do processo de descolonização ficavam quase que restritas ao ambiente de segurança no Atlântico Sul (PENHA, 2011; SARAIVA, 2012). Daí, por exemplo, a viabilidade das parcerias comerciais entre Brasil e África do Sul e a triangulação entre estes e os Estados Unidos no âmbito de uma política de proteção do Atlântico Sul contra a expansão soviética e socialista; ou as relações preferenciais entre Brasil e Portugal por meio da comunidade luso-brasileira.

De modo mais específico, o governo Dutra (1946-1950) reconhecia os interesses europeus no continente, de modo que se “curvava ao jogo colonial das metrópoles na África” (SARAIVA, 2012) sob a crença de que obteria retornos na forma de financiamento ao processo de industrialização¹¹¹. A exceção estava no relacionamento com a África do Sul, a proximidade era favorecida pela posição geográfica de ambos no Atlântico Sul e pelos vínculos que os uniam a política estratégica norte-americana de combate ao comunismo. Tais semelhanças favoreceram a criação, em 1947, de uma representação diplomática (legação) em Pretória (GARCIA, 2005).

Os anseios dos povos africanos por independência não encontravam solidariedade política neste lado do Atlântico. Cervo (1994) lembraria que as condições externas eram adversas ao Brasil, o liberalismo proposto pela geopolítica

¹¹¹ Raul Fernandes, então Ministro das Relações Exteriores do governo Dutra, argumentava de modo ambíguo que para as questões coloniais o Brasil sempre estaria de acordo com o dispositivo do artigo 73 da Carta das Nações Unidas, embora “sem ofender aos Estados Administradores” (SARAIVA, 2012, p. 27).

norte-americana ao “mundo livre”, sobretudo à periferia capitalista, acentuava as vantagens dos Estados já industrializados. Essa conjuntura internacional restringia as oportunidades do Brasil de engendrar um processo de industrialização, de afirmação nacional e, portanto, de desenvolvimento¹¹², o que exigiria uma inventiva e apurada capacidade diplomática de contornar o desfavorável ambiente externo¹¹³.

A política dos Estados Unidos primava por uma estratégia global de cerco geopolítico ao poder soviético e à expansão do comunismo. As solicitações brasileiras para adentrar ao grupo dos “parceiros especiais” não estavam no rol das prioridades estratégicas norte-americanas. Sem destinar um canal de financiamento ao desenvolvimento dos Estados latino-americanos, à semelhança do Plano Marshall, coube à política externa dos Estados Unidos o papel de aconselhar os latino-americanos a adoção de políticas econômicas – combate à inflação, marco jurídico favorável à empresa privada, eliminação às restrições ao comércio internacional – capazes de criar um clima político propício aos fluxos de capitais internacionais (BECKER e EGLER, 1996).

Nos anos cinquenta, entre os governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e o de Juscelino Kubitschek (1956-1959), a política africana brasileira foi marcada por contradições e avanços pontuais. Em um dos momentos basilares de expansão da industrialização no Brasil, com o segundo governo Vargas, o desenvolvimento econômico e o anseio por autonomia decisória compunham as bases de uma estratégia que partia de uma consideração fundamental: a estrutura de poder internacional. A partir de uma leitura de que o sistema internacional, em especial das relações econômicas internacionais, tinha forte implicação no desenvolvimento econômico do país, Vargas buscou um distanciamento dos alinhamentos nos moldes da Guerra Fria e passou a adotar uma agenda com a defesa mais assertiva dos interesses nacionais, sobretudo quanto aos subsídios a setores estratégicos¹¹⁴, como

¹¹² De acordo com Cervo (1994), partiu-se “de um erro de cálculo, a suposição de que a cooperação de guerra e o alinhamento com aos Estados Unidos representavam um enorme capital, de retorno certo. Seguiu-se por uma estratégia malconduzida: assimilar os parâmetros da nova ordem como determinantes exclusivos da condução externa; liberalizar a organização interna e as relações externas para atrair os Estados Unidos; estabelecer como fim o que antes era um meio, o alinhamento; ver nas reivindicações sindicais e nacionalistas a propaganda comunista” (CERVO, 1994, p. 34).

¹¹³ Os dirigentes da política externa brasileira, João Neves da Fontoura e Raul Fernandes, não dispunham de tamanho talento. Nas palavras de Cervo (1994, p. 32-35), tais ministros permaneceram na forma, mas não na substância, da política externa de Vargas.

¹¹⁴ Recebendo como legado do governo Dutra, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi formada oficialmente em 1951. Visava fornecer um amplo estudo da estrutura produtiva brasileira, seus

energia e transporte. Ao mesmo tempo, esforçava-se para aperfeiçoar os mecanismos de financiamento de longo prazo¹¹⁵.

O maior interesse estratégico pelo outro lado do Atlântico restringia-se aos temas comerciais, às disputas do Brasil com as então colônias europeias pelo acesso aos mercados internacionais de produtos primários. No conjunto, a forma com que a África entrou no debate sobre a inserção internacional do Brasil pouco se diferenciou do momento precedente. Apesar das críticas do governo Vargas ao ambiente político internacional que sustentava o processo de colonização na África e as desigualdades estruturais na economia internacional, suas opções foram ambíguas. Na ONU, embaixador brasileiro, João Neves da Fontoura, defendia a independência dos países africanos, em face ao desejo de autodeterminação, mas também em face da desleal competição que as exportações primárias brasileiras (café e cacau) sofriam no mercado internacional (SARAIVA, 2012).

Contudo, em 1953, como espécie de ápice dessa hesitante política externa brasileira, o governo Vargas assinou o Tratado de Amizade e Consulta entre Brasil e Portugal em 16 de novembro de 1953¹¹⁶. Um tratado curto, com redação vaga e bastante abrangente, mas que marcou de forma indelével a participação política e a projeção internacional Brasil na África, no processo de descolonização que ora se avolumava (SANTOS, 2011). Numa síntese: as posições brasileiras ficaram juridicamente restringidas e submetidas a política colonial portuguesa, uma vez que estabelecia a necessidade de consulta prévia em relação aos problemas internacionais comuns aos dois Estados (SARAIVA, 1994).

principais gargalos e mecanismos de financiamento possíveis captados no exterior ou criados internamente. A CMBEU durou até 1953. Consistia em uma parte do plano de assistência e cooperação técnica dos EUA para a América Latina, nos termos do Ponto IV do famoso discurso de Henry Truman. De uma leitura que ressalta as encruzilhadas da política externa norte-americana, este país aceitou o plano de cooperação para a criação da CMBEU seis meses depois do início da Guerra da Coréia (1950-1953), no cálculo, talvez, “levaram em conta a possibilidade de usar novamente o Brasil na guerra” (CERVO, 1994, p. 34).

¹¹⁵ O desdobramento da CMBEU no BNDE será melhor apresentado no capítulo 4, bem como uma aproximação possível, entre a geopolítica que norteou a estratégia nacional de desenvolvimento e o manejo das finanças, em especial os mecanismos de direcionamento do crédito para investimentos de longo prazo e no exterior.

¹¹⁶ Por meio deste tratado, como versa no artigo 1: “As Altas Partes Contratantes, tendo em mente reafirmar e consolidar a perfeita amizade que existe entre os dois povos irmãos, concordam em que, de futuro, se consultarão sempre sobre os problemas internacionais de seu manifesto interesse comum” (CASTRO et al, 2006, p. 284).

A política exterior brasileira passou ao largo do processo de descolonização africana, decisivo entre os anos 1956 e 1960. Reservava, como demonstram (LESSA e PENNA FILHO, 2007; MOURÃO e OLIVEIRA, 2000; PENHA, 2011, CERVO e BUENO, 2015; SARAIVA, 2012; VISENTINI, 2016), uma política bem hesitante em relação à constituição dos Estados africanos.

A partir de meados dos anos cinquenta, com as independências de Sudão (1956), Gana (1957) e Guiné (Conakri, 1958), o processo se intensifica e atinge o ápice nos anos 1960 com a formalização da independência de mais de trinta países. A ONU chega inclusive a indicar o ano de 1960 como o ano da África em alusão a proliferação de países que surgiam e adensavam o sistema internacional¹¹⁷.

Alguns Estados europeus insistiam na manutenção de seus domínios extraterritoriais, como nos casos de Portugal em Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau; da França no *Magreb*, especialmente no Marrocos, na Tunísia e na Argélia¹¹⁸; e da Bélgica no Congo. Em Portugal, o governo de Salazar¹¹⁹ caminhava na contramão do processo de descolonização: reforçou o sistema colonial, ampliou investimentos e estimulou o deslocamento da população da metrópole.

O intenso processo de descolonização na África e as preocupações com as disputas por mercados na economia internacional forçavam a uma atualização das posições e posturas brasileiras quanto ao continente (SARAIVA, 1994). Embora contraditória e pontual, as posições políticas avançaram mais do que as relações

¹¹⁷ Em 1960, a ONU criou o "Ano de África", e nele surgiram 17 novos Estados, 14 deles ex-colônias francesas, 2 inglesas e 1 (uma) belga (MAZRUI, 2010).

¹¹⁸ O Brasil - apesar das ponderações iniciais, isto é, votar para que o assunto fosse discutido na Assembleia Geral da ONU - manteve o apoio à França nos processos de independência da Argélia, Marrocos e Tunísia. A tônica dessa fraternidade franco-brasileira foi reiterada porque a luta anticolonial estava em estágio avançado. Além disso, havia a pressão na ONU dos movimentos afro-asiáticos. Em 1958 e 1960, representantes da Argélia vieram ao Brasil no intuito de obter apoio para as suas causas. De modo ambíguo, o Brasil votava contra as posições pró Argélia, sustentadas pelos movimentos afro-asiáticos, no sistema ONU. De acordo com Lessa e Penna Filho (2007), entre os elementos que levaram o governo brasileiro a votar com a França nas Nações Unidas, destacaram-se: "a) a forte percepção de que existiam ligações culturais e tradicionais entre os dois países, e de que estes deveriam ser preservados; b) a estratégia francesa de garantir o apoio brasileiro enviando missões especiais ao Brasil compostas por altos funcionários do Estado; c) o interesse brasileiro de levar adiante a melhor relação possível com a França, haja vista que os investimentos franceses no Brasil eram considerados importantes para os objetivos de desenvolvimento acelerado do governo Kubitschek, que privilegiou as relações com as nações economicamente desenvolvidas, colocando a política exterior do país a serviço do desenvolvimento acelerado" (LESSA e PENNA FILHO, 2007, p. 62). De modo efetivo, o Brasil, mesmo com suas posições dúbias e passivas, assistiu aos processos de independência de Marrocos (1956), Tunísia (1956) e Argélia (1962).

¹¹⁹ António Salazar foi chefe de governo de Portugal entre 1932 e 1968.

econômicas e produtivas. O fluxo de comércio direto no período era quase insignificante. As importações apresentaram cerca de 0,5% do total da pauta brasileira, enquanto as exportações oscilavam em torno de 1,5% (SANTANA, 2003).

Enquanto ampliava o processo de transformação industrial no final da década de 1950, o Brasil mantinha sua posição de passividade frente aos debates africanos. Nas resoluções da ONU, o país votava em favor das potências coloniais ou se abstinha. O pragmatismo estreito dessa política externa recolhia-se à justificativa da busca por investimentos capazes de manter o ritmo da inversão de capital e de crescimento econômico (PENHA, 2011). Os questionamentos, entretanto, também emergiam internamente em favor da revisão dos fundamentos da política¹²⁰.

Ao final da década de 1950, as principais preocupações brasileiras estavam em manter o ritmo das transformações estruturais, sob impulso do crescimento industrial e do projeto desenvolvimentista. O acentuado do endividamento externo era uma das fontes de restrição. A recusa, por exemplo, do governo brasileiro em aceitar as recomendações de contenção do gasto fiscal da missão do FMI em 1958, expôs o objetivo de manter uma trajetória de crescimento e, ao mesmo tempo, indicou a fragilidade financeira do país. A articulação entre uma estratégia interna de desenvolvimento e as condições internacionais (favoráveis e restritivas) era patente. Nessa conjuntura, o Brasil reconhecia sua posição de fragilidade quanto à capacidade financeira em manter seu ritmo de crescimento e, sobretudo, quanto ao exercício de poder das potências. A preocupação geopolítica brasileira estava focada no contexto da América, daí a proposição, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), da Operação Pan-americana (OPA)¹²¹. Uma tentativa de constituir, pela liderança

¹²⁰ Oswaldo Aranha, então chefe da delegação brasileira na ONU, foi um dos políticos e diplomatas que se manifestaram publicamente contra as posições da política exterior do Brasil. Em carta endereçada a JK, Aranha é enfático: “nossa atitude, em favor das potências coloniais, mas contrária à nossa formação, às nossas tradições e em conflito até com os sentimentos humanos (como nos casos de Portugal, da Holanda, da França e, proximamente, da Inglaterra, em Chipre), muito enfraquece nossa posição e reduz nossa autoridade, mesmo entre os países latino-americanos. Cingi-me à letra de nossas instruções, mas, agora, julgo-me no dever de aconselhar uma revisão dessa orientação internacional. Criou-se um estado de espírito mundial em favor da libertação dos povos ainda escravizados e o Brasil não pode contrariar essa corrente sem comprometer seu prestígio internacional e até sua posição continental” (ARANHA, Oswaldo. *Carta de Oswaldo Aranha à Juscelino Kubitschek*. Sem data. CPDOC/FGV *apud* LESSA e PENNA FILHO, 2007, p. 62-63).

¹²¹ A Operação Pan-Americana (OPA) foi uma iniciativa da diplomacia brasileira, sob o governo de Juscelino Kubitschek, que buscava unir os países do continente americano em torno de uma agenda que priorizasse o desenvolvimento social e econômico, combatendo assim a pobreza e o subdesenvolvimento. Dado o contexto da Guerra Fria, a OPA era propagandeada como um meio de combate à expansão socialista no continente (OLIVEIRA, 2005).

brasileira, uma agenda multilateral de reivindicações para o redirecionamento dos investimentos norte-americanos na América Latina. Ao associar o combate ao comunismo à superação do subdesenvolvimento, buscava-se conjugar a agenda global dos EUA no campo da segurança com a agenda nacional (Brasil) e regional (América Latina) centradas nos problemas do desenvolvimento.

Ao colocar na mesma equação hemisférica o combate ao comunismo, a superação do subdesenvolvimento e a consolidação da democracia, a OPA não alcançou os resultados esperados. Seu legado geopolítico, entretanto, explicitou o hiato existente entre as expectativas brasileiras e latino-americanas quanto à cooperação dos EUA na resolução dos problemas que impediam o desenvolvimento e quanto às prioridades da agenda econômica e de segurança deste país. Tal constatação prática fomentou uma das bases para a redefinição dos vetores estratégicos da inserção internacional do país e de sua política externa, como será exposto a seguir.

2.3. Um ensaio político em busca da autonomia: a breve PEI

No início dos anos 1960 emerge um discurso-estratégia de inserção internacional que inclui a África como um espaço de ampliação da influência brasileira. Subjacente ao revigoramento desses interesses estava a percepção de que o desenvolvimento econômico, pela via industrial, e a construção da influência regional seriam resultados de um mesmo processo: o da maior autonomia decisória sobre um sistema produtivo nacional. A África, todavia, por repartir o espaço marítimo do Atlântico Sul, constituiria um espaço privilegiado de projeção da influência brasileira. Tratava-se, como sustentam Cervo e Bueno (2015), de um reexame da política brasileira para a África.

Múltiplos fatores implicavam em uma releitura da conjuntura internacional. Sob o peso do equilíbrio atômico, a hipótese de uma grande guerra entre as grandes potências, notadamente EUA e URSS, era remota; o processo de descolonização se ampliava na África, do mesmo modo que os processos de industrialização e as estratégias de desenvolvimento se intensificavam na América Latina e Ásia. Por esse ângulo, a colaboração internacional em prol de estratégias nacionais de desenvolvimento, como a almejada pelo Brasil, deslocaria o eixo das disputas hegemônicas internacionais, da fronteira ideológica Leste-Oeste para a dimensão Norte-Sul, isto é, para a centralização na desmontagem das estruturas que constroem as plenas possibilidades econômicas de desenvolvimento dos países da periferia e dos recém-independentes¹²².

O núcleo básico dessa mudança nos anseios e na condução da política externa brasileira apontava para uma postura mais pragmática, e tendendo ao universalismo, na defesa dos interesses nacionais no sistema internacional. Todos os países situavam-se como potenciais parceiros políticos e comerciais, indiferente, portanto, dos vínculos ideológicos e militares. Edificavam-se, assim, os princípios gerais que orientariam a denominada Política Externa Independente (PEI).

Dentre as referências para se pensar os objetivos iniciais da PEI situa-se o artigo do próprio Presidente Jânio Quadros, publicado na Revista *Foreign Affairs* em outubro de 1961. Numa rara demonstração das preocupações com as questões

¹²² Ressoa dessa conjuntura dos anos sessenta, a Conferência de Bandung (1955) e seu impacto no estabelecimento de uma nova frente internacional de questionamentos sobre a ordem global da Guerra Fria e sobre, no campo econômica, as assimetrias que opunham os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos (OLIVEIRA, 2005).

internacionais que obnubilariam o desenvolvimento econômico, o então controverso presidente Jânio Quadros reservou as seguintes palavras:

Quanto à África, podemos dizer que representa hoje uma nova dimensão da política brasileira. Estamos ligados àquele Continente pelas nossas raízes étnicas e culturais e partilhamos do seu desejo de forjar para si mesmo uma posição independente no mundo de hoje. As nações da América Latina que se tornaram politicamente independentes no curso do século XIX tiveram o processo de desenvolvimento econômico retardado por circunstâncias históricas e a África, que apenas recentemente se tornou politicamente livre, junta-se a nós, neste momento, na luta comum pela liberdade e pelo bem-estar.

Coube a Afonso Arinos, chanceler do governo Jânio Quadros, a incumbência de colocar a África em uma nova dimensão na política brasileira, explicitando o apoio à luta anticolonial ao mesmo tempo em que buscava um novo enquadramento à projeção internacional do Brasil. A África constituiria, assim, um espaço potencial à expansão da influência econômica, como destino para as exportações, e da percepção brasileira de servir como elo cultural entre os recém-independentes e os países do mundo ocidental (VISENTINI, 2016).

A implementação da PEI, em tese, visava novas formas de inserção internacional, distanciando o país de uma visão excludente do sistema internacional e dependente das definições hemisféricas dos EUA, e, no caso da África, com a potência colonial decadente, Portugal. Articulava-se, como princípio, a política externa aos ditames internos que impulsionariam o desenvolvimento econômico, em especial o ritmo da transformação industrial brasileira.

Assim, a PEI trazia como pressuposto, no plano político, um distanciamento dos alinhamentos prévios e diretos com os EUA, como caracterizado no período de Juscelino Kubitschek, e o reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos, o que endossava o apoio à luta anticolonial na África. No plano econômico, o objetivo tácito era o de diversificar o mercado para as exportações de produtos primários e manufaturados, tendo como destino, inclusive, os países socialistas e os novos Estados africanos¹²³.

¹²³ Santiago Dantas dessa forma caracteriza a posição brasileira: “vem-se afirmando a posição de crescente solidariedade do Brasil com os povos que aspiram à independência econômica e política. Essa posição se funda em duas ordens de argumentos: em primeiro lugar, na solidariedade moral que nos une ao destino de povos oprimidos pelo jugo colonial e impossibilitados de auferirem a justa retribuição do esforço econômico nacional, pela sujeição aos interesses, nem sempre coincidentes, das

Imbuída dessa “vontade política” de formar uma frente de combate ao “subdesenvolvimento” e à “opressão colonial”¹²⁴, a PEI fomentou uma série de ações iniciais de forte impacto político: reestabelecimento de relações com a URSS, Romênia e Hungria; estabelecimento de relações com Bulgária e Albânia; adoção de uma posição contrária à exclusão de Cuba da OEA; participação, como convidado, na Conferência dos Países Não Alinhados¹²⁵; além da visita do vice-presidente João Goulart à China (DANTAS, 1962; GARCIA, 2005). No continente africano, destacava-se, nesse momento, a criação de embaixadas em Gana (Acra), Nigéria (Lagos), Quênia (Nairóbi) e Senegal (Dacar)¹²⁶.

A propósito, ampliava-se o consenso político interno sobre a necessidade de uma maior aproximação e de uma política própria no relacionamento com a África. Os cálculos da estratégia brasileira levaram em conta a atuação em quatro frentes principais: uma de articulação com a África do Norte, especialmente Egito e o acompanhamento das discussões a respeito do grupo dos não-alinhados; uma segunda de tratamento específico à África do Sul, até então o principal parceiro comercial; a terceira frente referia-se aos ajustes e à difícil coordenação com as colônias portuguesas, sobretudo Angola, e suas crescentes reivindicações por independência política; e, por fim, uma quarta frente focava o centro da política africana na PEI, os países da África Subsaariana recém-independentes (SARAIVA, 1994).

Ao marcar posições contra o racismo e o colonialismo, a nascente PEI ambicionava criar um grau de convergência política do Brasil com os africanos.

metrópoles; em segundo lugar, sendo os povos coloniais produtores de matérias-primas que também exploramos, torna-se essencial eliminar as condições de prestação de trabalho e de operação econômica que os colocam em posição artificial de concorrência no mercado internacional” (DANTAS, 1962, p. 26).

¹²⁴ Quadros, neste mesmo artigo, afirmara: “O grau de intimidade das relações do Brasil com os países vizinhos do Continente e com as nações afro-asiáticas, embora baseado em motivos diferentes, tende para o mesmo fim. [...] O fato comum a todos eles é o de que nossa situação econômica coincide com o dever de formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão. Disso tudo, naturalmente, certos pontos se destacam que podem ser considerados básicos para a política externa do meu Governo. Um deles é o reconhecimento da legitimidade da luta pela liberdade econômica e política. O desenvolvimento é um objetivo comum ao Brasil e às nações com as quais procuramos ter relações mais íntimas e a rejeição do colonialismo é o corolário inevitável e imperativo dessa meta” (QUADROS, 1961).

¹²⁵ Ocorreu em Belgrado, na antiga Iugoslávia, em setembro de 1961.

¹²⁶ Datam também de 1961 a criação do Instituto de Estudos Afro-Asiáticos (IBEAA), com sede no RJ, um dos primeiros centros de estudos extintos com a deflagração do golpe de 1964, e a recepção dos primeiros estudantes africanos, com bolsa, oriundos de Cabo Verde, Camarões, Gana, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal (SARAIVA, 2001; VISENTINI, 2016).

Todavia, imperava um profundo desconhecimento sobre a realidade do continente. No Brasil, não havia uma política estabelecida de relacionamento com os países recém-independentes. O ambiente polarizado da Guerra Fria e o Tratado de 1953 com Portugal constituíam entraves às ambições políticas do governo de Jânio Quadros (1961) e, depois, de João Goulart (1961-1964). Apesar disso, o breve governo de Jânio Quadros semeou inflexões da política externa brasileira para a África. Ao acompanhar o processo de descolonização, preparou-se às condições para a aproximação com o continente africano¹²⁷.

Embora ousada do ponto de vista político, os meios para a implementação da PEI eram escassos, fazendo prevalecer o reconhecimento da fragilidade geopolítica do Brasil na estrutura de poder mundial. Coube à diplomacia, a função de operacionalizar a estratégia brasileira e lidar com toda gama de contradições e impasses internos e externos. Apesar de propagar um anticolonialismo, as relações com a África se davam com os Estados que tinham a independência reconhecida internacionalmente. Nos casos de intenso embate, como as votações na ONU sobre as independências de Angola e Argélia em 1961, o Brasil se absteve em ambas. Postura contraditória que também se manteve com a não condenação do *apartheid* na África do Sul (LESSA e PENNA FILHO, 2007).

Os questionamentos internos à PEI foram intensos, diferentes setores se opunham, da UDN (União Democrática Nacional) aos militares, passando por segmentos da esquerda. Os dois primeiros associavam a PEI e sua política africana ao risco de alinhamento aos países socialistas. Os últimos cobravam uma postura crítica mais assertiva quanto à persistência do colonialismo e o imperialismo das potências europeias (PENHA, 2011; SARAIVA, 2012). Somavam-se a essas críticas, o *lobby* português sobre o delineamento da política externa brasileira, reivindicando a tradição e a manutenção dos compromissos históricos do Brasil com a estratégia de poder português na África (LESSA e PENNA FILHO, 2007). As elevadas críticas e a falta de apoio do Congresso levaram, em parte, à renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961. João Goulart, seu sucessor, apesar dos imbróglis que antecedem a

¹²⁷ Jânio Quadro, por exemplo, ordenou, em 1961, a constituição de um grupo de trabalho, tendo por referência a criação de representações diplomáticas brasileiras no continente; sugeriram um conjunto de recomendações para as parcerias, das questões de cooperação educacional ao estabelecimento de novas rotas de navegação (PENHA, 2011; SARAIVA, 2012; VISENTINI, 2016).

sua posse¹²⁸, assume e reitera, no que se refere à política africana, os princípios do anticolonialismo e a defesa do desenvolvimento econômico.

Doravante, vista em conjunto, a PEI vinculou-se aos objetivos de um desenvolvimento econômico que preconizava a emancipação política, que concebia a conciliação entre regime democrático e a supressão das desigualdades sociais. Santiago Dantas, que sucedeu a Afonso Arinos no Ministério das Relações Exteriores, tornou-se um dos principais defensores e sistematizadores da PEI¹²⁹. Perspicaz na leitura geopolítica do sistema internacional e na identificação dos constrangimentos internos, Dantas (1962, p. 09) assim coloca:

Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (i) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (ii) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

Dessa unidade, política e conceitual, saíam as linhas de frente que articulariam: a) “contribuição à preservação de paz, através, da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo”; b) “reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos”; c) “ampliação do mercado externo brasileiro”; e, por fim, d) “apoio aos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua rejeição à metrópole” (DANTAS, 1962).

Desse momento tenso, porém fecundo, da história do país, depreende-se a forte vinculação entre a política interna e a externa. Os objetivos de autonomia política e o desenvolvimento econômico estavam lastreados por uma visão dos constrangimentos e oportunidades geopolíticas presentes no sistema internacional. Abriu-se, com a PEI, um espaço teórico para que a política externa, em sentido amplo,

¹²⁸ Dado o momento de intensa instabilidade política, lideranças políticas, setores da classe média e militares, se opuseram a posse de Jango. A Campanha da Legalidade, liderada por Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, foi uma das ações que possibilitou o desfecho da crise político-militar, em que ficou decidida a adesão ao parlamentarismo. A ordem constitucional foi mantida, porém, parte do poder do Presidente foi transferido para o primeiro-ministro. Tal situação perdurou até 1963, quando por meio de plebiscito, escolheu-se o retorno do presidencialismo.

¹²⁹ Em suas palavras: “A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias. As atividades, depois de assumidas em face das situações concretas que se depararam à Chancelaria, patentearam uma coerência interna, que permitiu a sua unificação em torno de um pensamento central do governo” (DANTAS, 1962, p. 09).

apresentasse um refinamento conceitual que refletisse os interesses nacionais (CERVO, 1994), isto é, que através da diversificação dos parceiros internacionais fosse possível sustentar a continuidade da estratégia nacional de desenvolvimento.

Ainda que incipiente, a PEI constituiu, ao fim e ao cabo, o projeto político de uma formulação intelectual (CERVO, 1994; FONSECA, 1996; OLIVEIRA, 2005), reinseriu a questão da autonomia política como condição para o desenvolvimento econômico. Desdobra-se uma compreensão das estruturas de poder internacional e, de modo consequente, a aproximação do Brasil com as teses e propostas políticas emanadas do “terceiro-mundo”, mesmo não tendo participação ativa nesses fóruns e nas coalizações políticas, isto é, sem adotar um papel de protagonista e nem apontar para uma postura de confronto direto com as potências.

Nessa toada, é emblemático o discurso na Assembleia da ONU, em 1963, de Araújo Castro, então Ministro das Relações Exteriores do governo João Goulart¹³⁰. Essas mesmas estruturas internacionais, por seu turno, impuseram constrangimentos sistêmicos à implementação factual da PEI; a geopolítica da bipolaridade, entre os aliados do “ocidente” capitalista e os Estados e coalizações socialistas, implicava em um “congelamento” da estrutura do sistema internacional. Uma segunda limitação referia-se à insuficiência de recursos reais de poder político-econômico perante às ambições de universalismo traçadas pela PEI.

Se os resultados da implementação da PEI são controversos, seu legado “intelectual” foi significativo: um avanço conceitual na formulação da política externa, na medida em que possibilitou a afirmação de uma nova perspectiva da posição e das necessidades do Brasil frente à hierarquia de poder e à dinâmica desigual de acumulação de riqueza no sistema interestatal que se expandia. Autonomia política e o alargamento dos parceiros econômicos situaram-se como princípios coetâneos ao desenvolvimento econômico e à redução da dependência em relação aos Estados

¹³⁰ Araújo Castro proferiu em 19 de setembro de 1963, na abertura da 18ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, o “Discurso dos Três Ds”, num claro esforço de apresentar uma perspectiva brasileira da situação internacional. Araújo Castro assim discorre: “o que estamos aqui presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar no seio das Nações Unidas, e uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização. É fácil precisar o sentido de cada um dos termos desse trinômio. A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação. A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos” (CASTRO, 1963).

Unidos. No que tange à África, a PEI ensejou um passo histórico, como descreve Penha (2011), no sentido de retomar o elo perdido entre Brasil e África e, a partir daí, embutir na estratégia brasileira de inserção internacional um lugar – geopolítico, econômico, comercial, cultural – a este continente.

2.4. Entre a geopolítica da subordinação voluntária e o projeto de Brasil-Potência: a fronteira africana nos governos militares (1964 a 1974)

Com a mudança de regime em 1964, a política externa brasileira voltou a valorizar uma perspectiva liberal de inserção no sistema internacional e a propugnar a associação com os países desenvolvidos como os meios mais efetivos para a manutenção do processo de industrialização e, amplamente, para a defesa dos interesses nacionais.

Quanto à África, ganhou relevo a percepção de que se tratava de uma fronteira de contenção ao comunismo e de uma zona pontual para os interesses econômico-comerciais. Sucumbido o projeto de maior autonomia internacional¹³¹, ponto basilar da PEI, os militares, aliados aos interesses dos grupos econômicos internacionalizados e das tradicionais oligarquias agrárias, reestabeleceram os vínculos do Brasil com os aliados ocidentais, em especial os Estados Unidos, reconhecendo neste país o papel inquestionável de liderança continental (CERVO, 1994; PENHA, 2011).

Coerente a essa postura, ressaltava-se a importância da inter-relação entre segurança e desenvolvimento, sendo a primeira uma condição prévia e imprescindível para se traçar a trilha da prosperidade prometida pelo segundo. Da dimensão Norte-Sul, a agulha da bússola política brasileira voltou a se direcionar para a centralidade das “fronteiras ideológicas”, para a divisão oriente/ocidente, socialismo/capitalismo. Respal dava-se, assim, as opções estratégicas do país e a sua escolha em contribuir com a defesa da integridade de um Ocidente imaginado, donde se reiterava a hegemonia dos Estados Unidos, a colaboração na luta contra os países socialistas e, no plano interno, a implacável perseguição aos grupos insurgentes¹³².

¹³¹ Sobre a ditadura civil-militar implantada a partir de 1964, Cervo (1994) esclarece a articulação entre as elites civil e militar com os centros de inteligência e comando dos Estados Unidos. As elites brasileiras se articulavam internacionalmente para desestabilizar o governo de Goulart, do qual nutriam aversão à sua política interna e externa. Segundo este autor “No Brasil, a Escola Superior de Guerra, a Sociedade de Estudos Interamericanos, a Fundação Aliança para o Progresso, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática colaboravam com órgãos congêneres dos Estados Unidos, como o *Council on Foreign Relations*, a *Agency for International Development*, o *Council for Latin America* e a CIA. Configura-se um bloco de poder transnacional que promovia a subversão e as teses do liberalismo associado no Brasil. O golpe de 1964 não foi mero reflexo de uma administração desastrosa, mas o triunfo da ordem internacional e das forças conservadoras” (CERVO, 1994, p. 41).

¹³² Um dos primeiros atos do Governo Castello Branco, exatamente um mês após a ascensão ao poder, foi o rompimento de relações com Cuba (SION, 2016).

De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1993), essa nova orientação da política externa pautou-se nas ideias urdidas no interior da Escola Superior de Guerra (ESG), tendo com destacado formulador o militar e geopolítico Golbery do Couto e Silva¹³³. As Forças Armadas deixaram de se circunscrever a uma “burocracia das armas” para se postarem como o núcleo formulador e estratégico do desenvolvimentismo brasileiro (VIEIRA, 2013) ou como os gestores armados do projeto técnico-científico nacional (BECKER, 1988).

Independente dos fins, os militares, com o pensamento geopolítico, teriam promovido uma união entre a agenda de segurança, cristalizada na Doutrina de Segurança Nacional, e a do desenvolvimento econômico. Forneceriam os fundamentos científicos à centralização do poder e transformações econômicas, produtivas e territoriais do país. Nesse sentido, os geopolíticos teriam sido os ideólogos do regime (GARCIA, 1997)¹³⁴. Em sua leitura geopolítica do sistema mundial, Golbery do Couto e Silva identificava que o quadro da Guerra Fria descortinava a posição do Atlântico Sul enquanto zona estratégica de defesa do Ocidente. Nesse sentido, a sua geopolítica extrapolava os limites do continente, e inseria o país no campo das disputas que organizavam a hierarquia de poder do sistema interestatal. Couto e Silva identificava no planejamento o mecanismo fundamental para a consecução do objetivo político nacional, donde as possibilidades de concretização dependiam do aproveitamento das oportunidades abertas pelo

¹³³ Golbery do Couto e Silva, ao longo de sua obra, buscou, em síntese, lapidar conceitualmente o arcabouço da geopolítica, a fim de concretizar o elemento básico, presente em quase todos os geopolíticos, de que o Brasil possui, em virtude de seus imperativos geográficos, condições indispensáveis para se tornar potência mundial. Embora resultante de investigação científica, a geopolítica seria um saber estratégico, normativo, seria uma “arte, a arte de guiar a política prática” (SILVA, 1967). O autor a definia como “a fundamentação geográfica de linhas de ação política, quando não, por iniciativa, a proposição de diretrizes políticas formuladas à luz dos fatores geográficos, em particular de uma posição calcada, sobretudo nos conceitos básicos de espaço e posição” (ibidem, p. 64).

¹³⁴ Comentando uma interpretação radical deste argumento, Garcia (1997) coloca que os militares “teriam feito o casamento entre a Doutrina de Segurança Nacional e a geopolítica (anterior à DSN), fornecendo, assim, o fundamento ‘científico’ necessário à doutrina e uma ideologia legitimadora para a consecução dos objetivos de um Estado autoritário e militarista. Os geopolíticos seriam, portanto, os grandes teóricos do regime, como o teriam sido os Generais Golbery do Couto e Silva e, em menor grau, Carlos de Meira Mattos. Tendo em vista o novo status de satélite privilegiado dos Estados Unidos na região, o Brasil participaria do sistema de defesa ocidental contra o comunismo internacional, enquanto, em troca, poderia dedicar-se a exercer missão subimperial na América do Sul, com a conivência do ‘grande aliado do Norte’. O expansionismo típico de ‘potência emergente’ estaria plenamente abalizado pelos ditames geopolíticos, que o advogariam como consequência inelutável do destino de grandeza que a geografia havia reservado ao país” (GARCIA, 1997, p. 22).

contencioso entre Estados Unidos e União Soviética, aliando-se, de forma positiva, na estratégia global dos Estados Unidos de contenção ao comunismo.

Essa subordinação político-estratégica articulava-se com o objetivo interno de explorar as potencialidades do país, reiteradamente apresentado como privilegiado por causa de sua posição estratégica na América e no hemisfério Sul, bem como pela extensão territorial e diversidade físico-geográfica. Um potencial não explorado em virtude da carência de recursos, pela ausência de planejamento de longo prazo e pela dificuldade de conjugar forças políticas, interesses econômicos com um processo de afirmação nacional. Golbery do Couto e Silva, no ensaio *O Brasil e a Defesa do Ocidente* (1958)¹³⁵, antecipa, em linhas gerais, os pressupostos que imperariam a partir de 1964. Nele as ambições geopolíticas do país se conformam com as necessidades de defesa do Ocidente. Um Ocidente impreciso, mas coerente com uma opção ideológica de subordinação ao projeto político dos Estados Unidos à periferia capitalista¹³⁶.

Já no livro *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, de 1959 e 1960, o autor vê como ameaça o processo de descolonização africano, que se descuidado ofereceria um campo favorável à penetração do comunismo propagado pelo eixo Moscou-Pequim. Para Golbery do Couto e Silva, o Brasil deveria se impor em vigilância sobre o que se processava na África, cuja preservação contra o “imperialismo agressivo” (p. 93) das forças comunistas se fazia necessário. Na sua leitura geográfica do conflito Leste-Oeste da Guerra Fria, sugere a existência de círculos concêntricos, num esforço de colocar o Brasil como centro do mundo. Aponta as áreas mais sensíveis ao avanço do comunismo e, a partir daí, prognostica as linhas de estratégia de defesa. No hemisfério interior, estariam a América do Sul, África e Antártida, onde não haveria ameaças diretas à América do Sul e ao Brasil, senão as forças internas insurgentes.

¹³⁵ Este ensaio foi publicado no livro *Geopolítica do Brasil* de 1967, mas que reúne uma coletânea de textos e ensaios publicados ao longo dos anos 1950, como a primeira parte *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, de 1952 e 1959; a segunda parte *Geopolítica e Geoestratégia*, de 1959; e a terceira parte *O Brasil e a Defesa do Ocidente*, de 1958.

¹³⁶ Nas palavras de Couto e Silva (1967, p. 225-226) “o único Ocidente que vale como um todo duradouro e coeso, o Ocidente que se pode de fato distinguir, nitidamente, de tantas outras civilizações e culturas, dotado de uma individualidade própria, original e marcadamente característica, é, para nós, o Ocidente como ideal, o Ocidente como propósito, o Ocidente como programa”. Neste sentido, prossegue afirmando que a existência perfeita desse Ocidente jamais se realizou e que talvez nunca seja possível, mas que nem por isso deixará de orientar as escolhas políticas. O ideal, propósito e programa que impulsionam e sustentam a dita Civilização do Ocidente é, para o autor, a Ciência (como instrumento de ação); a Democracia (como fórmula de organização política); e o Cristianismo (como padrão ético de convivência social).

No hemisfério exterior, estavam Europa, o oriente da África, Índia, Ásia e Austrália, que incorporavam o eixo Moscou-Pequim, e de onde, portanto, poderia vir uma ameaça ao Brasil.

A África, segundo o autor, seria um segundo ponto de resistência, porém com um grau de resistência relativo devido ao fato dos amplos ressentimentos históricos produzidos pelos anos de subordinação às potências europeias. A presença norte-americana seria fundamental para ocupar o vazio estratégico deixado pela Europa. No hemisfério interior – áreas articuladas pelo Atlântico Sul –, deveriam ser objeto de um exercício permanente de “contenção”, sobretudo a África, onde o controle de espaços estratégicos possibilitaria comunicações vitais do Atlântico centro-meridional. Constituíam a área mais vulnerável do “hemisfério interior”. Daí suas propostas de cooperação aquém e além-mar. Ao Brasil caberia “cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer propensão soviética na direção dessa África Atlântica, onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional” (SILVA, 1981, p. 137).

Entre o reconhecimento da vulnerabilidade econômica e o objetivo político de maior autonomia, imperou a visão pragmática em manter abertos os canais de financiamento ao processo de industrialização e à conquista de novos espaços para as exportações brasileiras. A fragilidade do Brasil no apoio à coalizão ocidental era patente na hipótese de um conflito aberto em níveis globais, numa guerra total. O baixo grau de desenvolvimento econômico minava as possibilidades técnico-produtivas de defesa do país, por isso, o apelo à colaboração com os norte-americanos. Couto e Silva (1981) elenca seis pontos que constituem fatos de inquestionável importância nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina¹³⁷. A premissa básica era a que o fortalecimento do Brasil, enquanto potência regional, liberaria os Estados Unidos à sua estratégia global de poder¹³⁸.

¹³⁷ Os seis pontos de Golbery, em síntese, chamavam a atenção para o apoio dos países, em especial o Brasil, aos Estados Unidos: em deliberações da ONU, no fortalecimento das redes materiais e críticas de combate ao comunismo; no fortalecimento da navegação no Atlântico Sul, rota alternativa, segura e obrigatória, no caso de fechamento do Canal de Suez; no fortalecimento do transporte aéreo; na estruturação de um sistema de segurança coletiva; no envio de tropas militares de apoio em operações extracontinentais para fortalecer as posições do Ocidente ou na situação de enfrentamento de forças numerosas com as da Rússia ou da China (SILVA, 1981, p. 246).

¹³⁸ Lira (2013), no entanto, apresenta os impactos desse alinhamento irrestrito aos Estados Unidos na “satelização” do Brasil. Com base em uma criteriosa análise das atas do Conselho de Segurança Nacional, demonstra como as ideias de ameaça externa e Guerra Total foram sendo substituídas, paulatinamente, pelas concepções de inimigo interno e Guerra Insurrecional.

Na perspectiva de Becker e Egler (1992), o projeto geopolítico para a “modernidade brasileira” não respondia aos imperativos da geografia e nem se resumiram a uma visão instrumental de integração do território e controle repressivo da sociedade. O cerne do projeto tinha como objetivo internalizar e dominar o vetor técnico-científico. Isso constituía, nessa visão, a condição fundamental para o crescimento econômico, a modernização da sociedade e a projeção internacional. As Forças Armadas se auto-conclamavam como os únicos atores capazes de liderar esse processo, tendo como meio o uso instrumental das técnicas de planejamento. Suas raízes remontam a década de 1950 e a um consenso civil-militar em torno de dois aspectos centrais: i) de que a indústria de bens de capital não era suficiente para a autonomia tecnológica e o consequente exercício da soberania; ii) de que o espaço (a ocupação territorial) era a base para a acumulação e para a legitimação do Estado.

Com a ascensão dos militares ao poder, em 1964, a política externa brasileira nutriu-se de muitos desses fundamentos. Reverberava essa perspectiva geopolítica que via como estruturante a interação simbiótica entre a expansão do capitalismo, a hegemonia norte-americana e a projeção brasileira na América do Sul e Atlântico. Pode-se, em síntese, afirmar que duas questões apresentavam como essenciais aos militares. Uma se referia ao nó central que conjugava a integração do território à montagem de um sistema econômico-produtivo; ambos atinentes ao processo de centralização do poder nacional; sua viabilidade, entretanto, dependia dos resultados positivos advindos de uma possível cooperação mais substantiva com os Estados Unidos¹³⁹. A segunda questão, e de profundo impacto nas relações com o continente africano, versava a respeito dos efeitos políticos do alinhamento direto e do afastamento progressivo dos discursos e iniciativas emancipatórias ou terceiro-mundistas. Logo, a lógica do jogo de forças da Guerra Fria foi profundamente internalizada. Não se via no horizonte uma opção fora do “Ocidente imaginado”, capitaneado pela hegemonia norte-americana; ou, do outro lado, do socialismo “totalitário”, orbitado em torno da União Soviética e da China.

¹³⁹ Na interpretação de Gonçalves e Miyamoto (1993) as ideias de Golbery não se constituíam em novidade dentro das visões conservadoras nacionais, sua originalidade, todavia, estava “no fato de buscar demonstrar junto aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de corresponsabilidade norte-americana. Para melhor dizer, tratava-se de evidenciar o imprescindível ganho estratégico que os Estados Unidos poderiam obter, ao reforçar as potencialidades geopolíticas do Brasil” (ibidem, p. 214).

Uma concepção da África enquanto fronteira oriental foi parte do eixo ideológico-doutrinário que exerceu forte influência na política externa brasileira dos militares (PENHA, 2011). Sob auspícios do primeiro governo, o de Castello Branco (1964-1967)¹⁴⁰, a virada na política externa tratou de rejeitar sobremaneira a influência da PEI, seja para realinhar o campo de articulações internacionais, seja para abrir espaço ao programa de política econômica liberal que visava criar as condições propícias ao projeto de desenvolvimento associado e dependente¹⁴¹. Nesse ambiente, impelia a necessidade de reaproximação com os Estados Unidos¹⁴² e, internamente, transferiu-se para o Conselho de Segurança Nacional as decisões de maior envergadura sobre os fundamentos da inserção internacional e sua política externa (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; FERREIRA, 2001)¹⁴³. Em um discurso, ainda no calor do golpe de Estado, Castello Branco evidencia o peso que a disjuntiva capitalismo-socialismo impunha à política externa brasileira¹⁴⁴. Transitava-se de uma

¹⁴⁰ Como posto por autores como Oliveira (2005) e Cervo e Bueno (2015), Castello Branco não considerava o Brasil um país subdesenvolvido, mas com bolsões de subdesenvolvimento, desdobrando daí a crença de que não era fundamental uma reforma no sistema internacional para potencializar os interesses nacionais.

¹⁴¹ A política econômica conduzida por Oliveira Bulhões e Roberto Campos, com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), caracterizava-se pelo combate prioritário à inflação. Como diagnóstico, a equipe econômica punha como causa da inflação: o déficit público, a oferta de crédito e o aumento dos salários em intensidade maior do que o aumento da produtividade. Seus objetivos eram ampliar a oferta dos investimentos e dos créditos externos, notadamente norte-americanos, para equilibrar o balanço de pagamentos e baixar a inflação. No saldo: combateu a inflação, comprimiu os salários e reduziu o crédito aos grupos nacionais, marginalizando parte do empresariado nacional. Dava curso a uma estratégia de “modernização autoritária” com base na retração salarial e na expansão do tripé formado pelo capital multinacional, o privado nacional e o estatal (BECKER e EGLER, 1992; SANTANA, 2003).

¹⁴² Uma representação, como descrevem Gonçalves e Miyamoto (1993), cercada de “hiperbólicas declarações de fidelidade irrestrita ao bloco ocidental, de reconhecimento da insubstituível hegemonia norte-americana e de condenação a todo e qualquer tipo de abordagem soviética aos países do continente” (ibidem, p. 216). É também desse início de governo militar a frase do então nomeado embaixador do Brasil em Washington, Juracy Magalhães, “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” (Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001 *apud* CPDOC, 2015)

¹⁴³ De acordo com Gonçalves e Miyamoto (1993, p. 2016), com o governo de Castello Branco “criaram-se, finalmente, as condições que possibilitavam a oficialização das diretrizes de política externa concebidas e recomendadas pelos teóricos da Escola Superior de Guerra desde a década de 1950”.

¹⁴⁴ Em 31 de junho de 1964, Castello Branco em discurso no Instituto Rio Branco tecia as seguintes considerações: “no contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político” pois [...] “O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do continente americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários. Dentro dessa independência e dessa solidariedade, a política exterior será ativa, atual e adaptada às condições de nosso tempo bem como aos problemas de nossos dias. Será esta a política externa da Revolução” (BRANCO, Castello, 1964 *apud* GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 216).

perspectiva que punha em relevo na estratégia de desenvolvimento econômico a condução de uma política externa autônoma, para dar lugar a outra que acreditava na possibilidade de obter ganhos mediante o acirramento da interdependência com a potência hegemônica.

Condenava-se, como assevera Oliveira (2005), as posturas de neutralismo e independência, a exemplo dos erigidos com a PEI, e o envolvimento do Brasil nas questões africanas passou a ser visto mais pelas possibilidades de contribuição na luta contra a expansão do socialismo, do que por uma solidariedade política ante o colonialismo ou por uma agenda política comum em prol do desenvolvimento econômico.

Ao retomar a visão dos círculos concêntricos de poder e defesa, Castello Branco aproximou o discurso presidencial das formulações teóricas gestadas na ESG, especialmente por Golbery do Couto e Silva. Nesses círculos, a primeira zona de prioridade estaria nos países circunvizinhos da América do Sul; no segundo arco a política hemisférica americana, donde as relações com os Estados Unidos eram determinantes para a tomada de posições. No terceiro e mais amplo círculo, estava o Atlântico Sul e a costa ocidental da África. Nesse quesito, para além da parceria com os norte-americanos no âmbito da segurança internacional, o governo brasileiro retomou os contatos com o governo português de Salazar e reiterou, em troca de acordos comerciais e acesso aos portos coloniais, o apoio à política portuguesa na África.

Emoldurada nessa leitura do sistema internacional, as relações comerciais entre os dois lados do Atlântico, em 1964, continuavam praticamente insignificantes, as exportações brasileiras registravam cerca de 2% do total, enquanto as importações somavam menos de 1%, totalizando somas de US\$ 25 milhões e US\$ 4 milhões respectivamente (SANTANA, 2003). No intuito de reverter esse quadro foi realizada, entre maio e junho de 1965, a primeira missão comercial à África, com visitas a Costa do Marfim, Camarões, Gana, Libéria, Nigéria e Senegal; e de setembro a outubro de 1966 a segunda missão comercial¹⁴⁵, agora com visitas à África do Sul, Costa do

¹⁴⁵ Apesar de prospectivas e limitadas, o saldo final das viagens foi positivo, pois evidenciou a possibilidade concreta de expansão da influência econômica na África. Participaram dessas missões, sob coordenação do MRE, a “Confederação Nacional das Indústrias, a Federação das Indústrias de São Paulo, a Associação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional do Comércio e a Confederação Rural, reunindo cerca de vinte representantes do setor privado, além do setor público, que contou com a Petrobras, o Ministério da Indústria e do Comércio, a Carteira de Comércio Exterior

Marfim e Gana, além das então colônias portuguesas de Angola e Moçambique (SANTANA, 2003; SION, 2016; VISENTINI, 2016). Vislumbrava-se acordos para a conquista de novos mercados às exportações brasileiras, até o momento fortemente concentrada na África do Sul, correspondendo a 90% do reduzido comércio com a África Subsaariana (GARCIA, 2005).

O fortalecimento da estrutura produtiva nacional, com a ampliação dos investimentos industriais, encarregava-se de distanciar o Brasil dos movimentos terceiro-mundistas e, conseqüentemente, de um questionamento mais significativo à desigual ordem econômica internacional (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; OLIVEIRA, 2005). Buscava-se, ao contrário, reforçar os laços de associação dependente e liberal com a hegemonia norte-americana e com os demais núcleos dinâmicos da economia internacional. Na avaliação de Cervo e Bueno (2015, p. 397), a política externa de Castello Branco teve resultados efêmeros, porque “marchava contra o tempo nem veio corresponder em escala aceitável a necessidades, interesses e aspirações nacionais”. “Um passo fora da cadência”, na pertinente expressão dos autores supracitados.

O segundo governo do ciclo militar já contabilizava os percalços da adesão irrestrita à política externa dos Estados Unidos, do anseio a uma política externa interdependente, colheu-se, em realidade, uma política externa que acirrou a dependência (OLIVEIRA, 2015). Os pífios resultados obtidos pela “Aliança para o Progresso”¹⁴⁶ foi a senha para o revisionismo iniciado pelo governo de Artur Costa e Silva (1967-1969). As novas diretrizes recuperavam os anseios de que a política externa estivesse a serviço dos interesses nacionais, de um projeto de desenvolvimento nacional com graus crescentes de autonomia (CERVO e BUENO, 2015).

Embora a agenda de segurança hemisférica impusesse condicionantes claros à uma formulação de política externa amparada numa estratégia própria de promoção dos interesses nacionais, o novo governo buscou reinterpretar a relação entre

(CACEX) do Banco do Brasil, a Comissão Executiva da Borracha, o Instituto do Açúcar e do Alcool e o Instituto do Mate” (SANTANA, 2003, p. 147)

¹⁴⁶ Aliança para o Progresso foi uma iniciativa do governo dos EUA criada em 1961, sob a administração de John Kennedy, com o objetivo de ampliar a ajuda econômica e a cooperação técnica para o desenvolvimento dos países latino-americanos. Como uma espécie de atualização tardia e programática do Ponto 4 de Henry Truman, os resultados desta “aliança” foram bastante limitados. Foi desfeita em 1969, pelo governo de Richard Nixon (RIBEIRO, 2006).

segurança e desenvolvimento. Inverteu-se a ordem do binômio, sustentava-se a hipótese de que somente mediante o pleno desenvolvimento econômico se constituiria as condições para a segurança contra a ameaça do comunismo¹⁴⁷. Concatenava-se, novamente, as condições políticas internas à uma estratégia de inserção internacional, tendo como ponto nevrálgico a superação do subdesenvolvimento e a transformação do Brasil em uma potência regional.

No diagnóstico a respeito do funcionamento da hierarquia de poder e riqueza do sistema internacional, as novas diretrizes para política externa apontavam para um abandono dos conceitos e princípios anteriores. Reconhecia-se a inoperância de um quadro que privilegiava: i) o contexto da bipolaridade, num mundo em que se assistia a distensão entre as duas potências; ii) a segurança coletiva, quando não associada a superação da pobreza; iii) a interdependência, que dada as assimetrias de poder político, econômico, militar acabava por acirrar a dependência; e iv) o ocidentalismo, uma referência ideológica que tolhia a ação pragmática de uma política externa pautada nos interesses nacionais (CERVO e BUENO, 2015).

O desenvolvimento econômico seria tributário de um processo interno, de transbordamento de um núcleo endógeno de expansão da riqueza, e não mais como o reflexo direto da ajuda ou cooperação técnica internacional. Dessa maneira, os princípios emergentes da “diplomacia da prosperidade” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993), aproximavam-se do projeto da PEI, ao menos do ponto de vista discursivo, pois ambos evidenciavam a centralidade das questões internas para impulsionar o desenvolvimento econômico e a busca pragmática por mercados e por condições de preços mais favoráveis para as exportações brasileiras¹⁴⁸.

¹⁴⁷ 'O discurso de Costa e Silva de 5 de abril de 1967 evidencia o senso de urgência na mudança de rumo quanto às prioridades na estratégia de inserção internacional do país: 'Estamos convencidos de que a solução do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em um clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo futuro. Não há tampouco lugar para segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos' (COSTA e SILVA, 1967 *apud* GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 221).

¹⁴⁸ Novamente, o discurso de Costa e Silva é ilustrativo: "Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática de meu Governo visará, em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica, e - de particular importância - à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país [...]. Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana" (COSTA e SILVA, 1967 *apud* GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993, p. 221).

À África, no esteio dessa “diplomacia da prosperidade”, reservou-se apenas um interesse renovado nas questões comerciais, na tentativa de se identificar novas oportunidades para as exportações. Entre 1966 e 1968, as exportações brasileiras foram de US\$ 25 milhões para US\$ 39 milhões, representando, respectivamente, 1,5% e 2,1% do total exportado (SANTANA, 2003). A inserção brasileira no continente vinculava-se aos constrangimentos externos, em particular persistia as posições acertadas com Portugal que davam pouca fluidez e deslegitimavam os movimentos de luta pela independência das colônias. As justificativas ecoavam os princípios de segurança e de afastamento da hipótese de expansão do comunismo nas fronteiras do Atlântico Sul. Desse modo, os maiores avanços na aproximação com África resultaram em missões comerciais, na abertura de uma embaixada em Abidjã, na Costa do Marfim, no estabelecimento de relações diplomáticas com Tanzânia, Uganda e Zâmbia, e o ponto de maior destaque foi uma aproximação com a Argélia para a compra de petróleo (OLIVEIRA, 2005; SARAIVA, 2012, VISENTINI, 2016).

Nos anos setenta, com o governo Emilio Médici (1969-1973), a submissão à agenda externa de segurança dos EUA ao Atlântico Sul e à África continuou a ser relativizada em virtude dos anseios por uma inserção comercial mais significativa na economia internacional¹⁴⁹. Nem só um nem outro, Penha (2011) indicaria que a estratégia de inserção internacional do Brasil respondia ao anseio de maior autonomia e ao ideário do projeto de grande potência, expresso, oficialmente, no documento “Metas e Bases para a Ação do Governo”. Embalado pelas altas de crescimento do PIB, com média acima de 10% ano entre 1968-1973, e pela inversão esquemática do binômio segurança e desenvolvimento, os governos militares nutriam-se do projeto de que, ante os imperativos geográficos e o controle interno sobre a expansão econômica, o Brasil indubitavelmente se tornaria uma potência mundial. Um cálculo estratégico que afirmava a centralidade do desenvolvimento nacional e da política externa sob as bases materiais de uma economia diversificada, robusta e com graus crescentes de autonomia. Ao contrário, portanto, da tendência anterior, dos conceitos de interdependência e de segurança coletiva, em que o desenvolvimento estaria

¹⁴⁹ Em face da necessidade de abrir novos mercados e de ampliar o leque de países fornecedores de recursos primários e energéticos, notadamente petróleo, fundamentais ao prolongamento do processo de industrialização, o governo fez um movimento de expansão das relações diplomáticas, abrindo embaixadas nos países árabes: Iraque (1972), Arábia Saudita (1973), Líbia (1974) e Kuwait (1975) (PENHA, 2011; MRE, 2016).

vinculado à associação econômica, geopolítica e cultural com os Estados Unidos e suas determinações de política externa.

Na economia política do “milagre econômico”, entretanto, o ritmo acelerado de crescimento econômico - cujas taxas entre 1968 a 1973 ultrapassavam os 10 % ano, contra uma média de 3,7% entre 1962 e 1967 - ancorava-se em um forte endividamento externo¹⁵⁰ e em um autoritarismo interno como forma de legitimação das opções políticas. No cômputo geral, a industrialização acelerada combinada ao consumo interno restringindo, dado a compressão dos salários, estimulava o vetor das exportações como uma variável capaz de sustentar o ritmo de produção e de atenuar os desequilíbrios no balanço de pagamentos por causa das importações de petróleo (MARINI, 1977; BECKER, 1992; TAVARES; 1999; PENHA, 2011).

Ao continente africano delineava-se uma convergência da agenda estratégica, de contenção ao comunismo, e da agenda econômico-comercial, não havendo, em essência, impactos consistentes com as linhas adotadas por seus predecessores e nas formulações geopolíticas da ESG. A busca por mercados foi o impulso para a celebração de uma diplomacia de resultados, calcada no interesse comercial, e cada vez mais operacional à expansão econômica. As dificuldades estruturais (competitividade dos produtos e barreiras protecionistas) limitavam o acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

A saída passava pela conquista de mercados no Sul, especialmente América Latina e África. Foi nesse contexto que, no ano de 1972, o então Chanceler Mario Gibson Barboza realizou a famosa viagem ao continente africano¹⁵¹, visitando: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé (Benin), Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire¹⁵². Todos países da África subsaariana e Atlântica, o que dava concretude aos esforços de política de aproximação, cujos objetivos incluíam a ampliação das exportações, criação de mecanismo de consulta e colaboração sobre os produtos

¹⁵⁰ A dívida externa, por exemplo, salta de US\$ 4 bilhões em 1968 para 13 bilhões em 1973 (SANTANA, 2003).

¹⁵¹ Visentini (2016) coloca que essa viagem foi um dos pontos de forte discórdia entre o Ministério da Fazenda, dirigido por Delfim Netto e que desejava manter uma colaboração com os países africanos por meio da comunidade Luso Africana, e o Ministério das Relações Exteriores, que almejava uma política mais independente.

¹⁵² Depois dessa viagem ministerial, a Câmara de Comércio Afro-Brasileira, uma entidade privada criada em 1968, organizou a primeira missão comercial no continente. Com uma comitiva de 37 representantes das indústrias brasileiras e do governo, passaram por Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim (antigo Daomé), Nigéria, Camarões, Zaire e Líbia (SANTANA, 2003).

primários e padrões de cooperações técnica e cultural (MOURÃO e OLIVEIRA, 2005; VISENTINI, 2016). Como resultado, dezessete acordos bilaterais foram assinados nos nove países visitados, além de acordos técnicos e culturais (SARAIVA, 1999). Um périplo que, porém, também foi bastante questionado¹⁵³.

A expansão brasileira correlacionava-se, em parte, com o interesse dos africanos nos bens e serviços brasileiros, adaptados às condições climáticas e aos níveis de renda do continente. Desse mútuo interesse, diversos acordos comerciais foram firmados, destaque para os com a Argélia e a Líbia, no campo do petróleo e construção civil (MOURÃO e OLIVEIRA, 2005). Quinze embaixadas de países africanos operavam no Brasil, enquanto seis brasileiras cobriam um universo de dezessete países (SANTANA, 2003).

Na vertente estratégica, o interesse brasileiro na África ressoava as teses geopolíticas de defesa do Ocidente e, ao mesmo tempo, da centralidade do Atlântico Sul como “mar” vital para as pretensões de potência do país¹⁵⁴. Para tanto, manteve a linha preferencial de acordos com Portugal e com a África do Sul. Apesar de crescentemente absorvida pela agenda econômica, as relações Brasil-África, até 1973, mantinham a preferência pelas resoluções multilaterais, restringindo-se às capitaneadas pelos fóruns da ONU (OLIVEIRA, 2005; CERVO e BUENO, 2016; VISENTINI, 2016).

A natureza autoritária dos governos militares permitiu levar, ao fim e ao cabo, os postulados da política externa até que se esgotassem as condições externas favoráveis à aliança no campo da segurança internacional e, sobretudo, ao financiamento do processo rápido e truncado processo de industrialização. A crise

¹⁵³ Essa tentativa brasileira de aproximação sofria profundas críticas. Por ocasião da visita da comitiva brasileira à Nigéria, o Ministro Okoi Arakpo teria afirmado que o petróleo estaria disponível para os “amigos da liberdade no continente africano”, ampliando a pressão para que o Brasil fosse mais claro em seu apoio ao processo de descolonização no continente. Todavia, as dificuldades para o estabelecimento de uma política africana que rompesse com a tradicional posição de alinhamento com Portugal encontravam resistências internas de caráter político-ideológico (SARAIVA, 2012). Como um governo militar, conservador e aliado com os EUA, poderia apoiar um movimento em Angola liderado por grupos de inspiração marxista, como o MPLA? De outro lado, a preferência por uma inserção internacional voltada para ampliação do comércio, para a atração de capitais e para ampliar o acesso ao crédito internacional não reservava, por isso, muitas ponderações sobre o caso africano.

¹⁵⁴ Foi no ano de 1970, por exemplo, o decreto que instituiu a ampliação do mar territorial brasileiro para 200 milhas. Tal decisão foi um dos pontos que, anos depois, indicou um marco na projeção marítima do Brasil. O seu reconhecimento internacional e eventuais ajustes articularam, de um lado, uma política externa engajada na defesa dos interesses brasileiros e atuante nos fóruns internacionais, em especial na Convenção de Direito ao Mar, de 1982 e ratificada em 1994; e, de outro, uma política interna envolvendo a pesquisa e a cooperação técnica, científica e logística entre Marinha, Petrobras, universidade e institutos de pesquisas (COSTA, 2014).

internacional dos anos 1970 deixou evidente a incompatibilidade entre a estratégia de desenvolvimento econômico calcada na associação subordinada aos Estados Unidos e o objetivo de transformar o Brasil numa potência mundial.

2.5. A geopolítica da potência emergente: ciclo expansivo do II PND e o horizonte africano (1974-1980)

Entre o sonho e o fracasso, como escreve Tavares (1999), o projeto de desenvolvimento como potência emergente da segunda metade da década de 1970 ainda provoca controvérsias e um sem-número de interpretações. Após o “milagre econômico”, imprimiu-se uma estratégia de desenvolvimento autônomo que logrou taxas expressivas de crescimento, a mudança no perfil das exportações e a diversificação de parceiros econômicos. Isso em um período de intensa crise internacional.

Embora interrompidos pelo golpe militar de 1964, os princípios da PEI de multiplicação de parceiros internacionais e de redução da subordinação às pressões norte-americanas iriam em parte serem retomados pelo governo de Ernesto Geisel¹⁵⁵, entre 1974 e 1979 (MOURÃO e OLIVEIRA, 2005; FONSECA e MOREIRA, 2012). Sob o comando do chanceler Antônio Azeredo da Silveira, a pasta das Relações Exteriores se incumbiu de uma política externa que com a alcunha de “pragmatismo ecumênico responsável” buscou sinalizar o caminho para o encontro de uma forma assertiva, e também inventiva, de inserção internacional¹⁵⁶.

Ambicionava-se margens crescentes de autonomia, sem prévia discriminação ideológica nem alinhamentos diretos potencialmente prejudiciais¹⁵⁷. Uma resposta da política externa, e seus instrumentos, às ambições do projeto de desenvolvimento e à profunda desigualdade de poder no sistema internacional¹⁵⁸. Herdeiro de elevadas

¹⁵⁵ Já no discurso da primeira reunião ministerial de 1º de março de 1974, Geisel explicita as linhas gerais do desejo de uma política externa vinculada aos mais prementes interesses nacionais: “Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos, ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis (GEISEL, 1974).

¹⁵⁶ Matias Spektor (2004) faz um importante e completo resgate das origens, contradições e direções no processo de formulação e implementação da política externa do governo de Ernesto Geisel. Considera que foi um ousado pragmatismo, por ter sido versado no pensamento geopolítico e no realismo da política internacional.

¹⁵⁷ “O Brasil não terá alinhamentos que não representem a defesa de seus interesses. Não pretendemos satelitizar ninguém, mas consideramos que o nosso país, pela sua grandeza, pela sua importância, é um país essencialmente insatelitizável” (SILVEIRA, 1974, p. 24.).

¹⁵⁸ No livro de Maria D’Araújo e Celso Castro (1997), Geisel sintetizou o ponto crucial de seu governo quanto à inserção internacional: “a política externa tinha de ser realista e, tanto quanto possível, independente” (D’ARAÚJO e CASTRO, 1997, p. 336). Neste relato fez questão de frisar que o Brasil até então não tinha a habilidade e as credenciais para exercer a condição de mediador entre os países

taxas de crescimento do “milagre econômico”, o governo Geisel começou o seu governo em uma conjuntura internacional adversa. O choque do petróleo e a desmontagem do sistema monetário-financeiro de Bretton Woods afetaram duas das condições fundamentais do desenvolvimento acelerado: o acesso ao crédito externo e o suprimento de petróleo.

O período entre os anos sessenta e setenta assistiu a um conjunto de transformações estruturais no sistema internacional. De difícil hierarquização, estava em curso a perda relativa da capacidade militar dos EUA (em comparação à URSS) em produzir respostas positivas na Guerra do Vietnã; seguido de reflexões acerca da desmontagem do sistema monetário internacional criado em Bretton Woods, das crises de petróleo no Oriente Médio e a formação da OPEP, da intensificação do processo de descolonização na África e na Ásia, dos ganhos crescentes de produtividade e competitividade das economias do Japão e da Alemanha (FIORI, 2008; GILPIN, 2001). Um contexto que trazia à baila o debate sobre o declínio do poder americano e, para uns, o próprio sistema mundial moderno (ARRIGHI, 1996).

Como resposta, no intervalo de uma década, os EUA produziram por meio de suas políticas - econômicas, militar e externa - a retomada de sua hegemonia. De uma leitura geopolítica dos embates pelo poder global (URSS) e na Ásia (Vietnã), depreende-se uma ousada, mas exitosa, aproximação com a China, que, desde então, passa a apresentar taxas elevadas de crescimento e de modernização de seu parque produtivo. Simultaneamente, os EUA operaram uma política econômica de corte unilateral e que levaram a ruptura do sistema Bretton Woods, tornando o dólar uma moeda sem paridade-fixa e sem lastro no ouro, ao mesmo tempo em que mantinham sua incidência como moeda internacional¹⁵⁹. No final da década de 1970,

ricos e os subdesenvolvidos, exatamente porque andava “demasiadamente a reboque dos Estados Unidos” (ibidem, p. 336).

¹⁵⁹ Serrano (2002), esclarece: “Nesse novo padrão, o dólar continua sendo a moeda internacional. Só que agora finalmente livre das duas limitações que tanto o padrão ouro-libra, quanto ouro-dólar impunham aos países que emitiam a moeda-chave. No padrão dólar flexível os Estados Unidos podem incorrer em déficits na BP e financiá-los tranquilamente com ativos denominados em sua própria moeda, como nos outros padrões anteriormente citados. Além disso, a ausência de conversibilidade em ouro dá ao dólar a liberdade de variar sua paridade em relação a moedas dos outros países conforme sua conveniência, através de mudanças da taxa de juros americana. Isso é verdade tanto para valorizar o dólar quanto para desvalorizá-lo. No último caso não há mais por que temer uma fuga para o ouro, pois o novo padrão dólar é inteiramente inconvertível, baseado na premissa de que um dólar “*is as good as one dollar*”, premissa ancorada no poder do Estado e da economia americana no mundo unipolar pós-guerra fria. Como o dólar é o meio de pagamento internacional e a unidade de conta nos contratos e nos preços dos mercados internacionais, acaba por se tornar também a principal reserva de valor” (SERRANO, 2002, p. 250-251).

os EUA, como medida para conter a inflação, aumentaram suas taxas de juros, fato que teve uma influência na oferta de crédito no mercado internacional e produziu um enorme problema na dívida dos países da periferia, inclusive no Brasil. As transformações impulsionadas pela reação norte-americana à crise ou declínio de sua hegemonia produziram fortes impactos no sistema internacional, uma virada estratégica global que, ao longo de pouco mais de dez anos, rearticulou uma imensurável riqueza e uma capacidade político-militar de impor uma agenda global (TAVARES, 1985).

À medida que as transformações internacionais sinalizavam para o recrudescimento do poder americano, o Brasil se ajustava. Tratava-se de uma dimensão reativa à dinâmica desigual de geração de riqueza e à assimetria de poder, que forçava o aperfeiçoamento de uma forma de política externa centrada no pragmatismo. Em busca de resultados econômicos positivos seriam estabelecidos canais de aproximação política com um número diversificado de países. Uma subordinação à lógica mercantil, mas não de negligência aos condicionamentos geopolíticos do sistema internacional, pois a busca pela autonomia via diversificação de parcerias econômicas ainda constituía o meio fundamental para o país se contrapor aos constrangimentos externos¹⁶⁰.

As diretrizes dessa política externa, como o recurso a maior autonomia, também estiveram presentes nos governos anteriores (1967-1973), mas a conjuntura internacional da década de setenta impunha desafios de outras ordens, demandando posicionamentos mais complexos. No diagnóstico de Penha (2011, p. 169), o Brasil:

dependente do petróleo, tornado escasso por contingências geopolíticas; situado na esfera de influência imediata da superpotência norte-americana; alçado à condição de potência emergente num mundo que tendia a multipolaridade; e necessitado de dar continuidade a seu desenvolvimento, num quadro em que se desenhava uma crise monetária de dimensões mundiais. Diante desse panorama instável, o militar (Geisel) optou pelo desenvolvimento da

¹⁶⁰ Num prisma que valoriza os pactos de poder e a estrutura do direito internacional, Spektor (2004) aponta que “apesar da retórica da potência emergente, o Brasil do período mantinha-se fiel aos princípios do realismo dos fracos: a política externa enfatizava o pacifismo, o não-intervencionismo, a autodeterminação e a segurança coletiva. O país de Médici, assim como o faria o de Geisel, continuava abraçando o direito internacional como escudo contra as pressões das grandes potências e desconfiando da celebração de tratados entre desiguais. Assim, a política externa não se queria estacionária nem revolucionária: sua abordagem era moderadamente revisionista” (SPEKTOR, 2004, p. 2000).

política de potência em termos de afirmação plena da autonomia nacional.

Nessa situação de potência regional “constrangida”, a estratégia de inserção internacional, funcional e complementar ao desenvolvimento nacional, primou pela conquista de resultados políticos e econômicos concretos. A supressão das vulnerabilidades impunha a necessidade de internalizar os vetores fundamentais do processo de industrialização: finanças, capitais, energia e tecnologia.

Os ganhos oriundos do “milagre econômico”, entre 1968-1973, cuja média de crescimento ultrapassava os 10% ao ano, dependiam das respostas aos desequilíbrios no balanço de pagamentos em virtude, sobretudo, dos elevados custos de importação do petróleo (PENHA, 2011). Ganhava relevo, no cálculo estratégico da inserção internacional, a vertente comercial, que emergia como um componente de ajuste econômico e como base de poder para a projeção da influência externa. Cervo e Bueno colocam que “enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento” (CERVO e BUENO, 2015, p. 445).

Na interpretação de Spektor (2004), não houve grandes mudanças na política externa do pragmatismo responsável em relação às formas de inserção precedentes, mas uma alteração na intensidade dos vínculos. Nesta tese, pondo em relevo a dimensão geopolítica, chega-se, entretanto, a uma conclusão um pouco mais incisiva. A estratégia de desenvolvimento de Geisel articulou-se, de partida, a uma política externa claramente ofensiva. Coerente com a perspectiva de maior autonomia e de diversificação de parcerias, o Brasil imprimiu mudanças significativas de tratamento nos relacionamentos com os EUA¹⁶¹, com os países da Bacia do Prata¹⁶²; com a

¹⁶¹ Um dos pontos fundamentais desse período foi o crescente distanciamento das posições de alinhamento direto com os EUA nos grandes temas da geopolítica da Guerra Fria, consolidando a superação dos vínculos às “fronteiras ideológicas” como elemento de barganha para a captação dos fluxos de investimentos deste país e dos demais desenvolvidos. Os pontos de maior tensão no relacionamento bilateral provinham da insistência brasileira em desenvolver um programa de aquisição de tecnologia nuclear (com a Alemanha) e a não renovação, em 1977, do Acordo de Assistência Militar em vigor desde 1952 (OLIVEIRA, 2005; GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; D'ARAUJO e CASTRO, 1997; SPEKTOR, 2004).

¹⁶² As divergências argentinas em relação a construção da barragem de Itaipu criaram momentos de tensão. Entretanto, as posições brasileiras na região foram reforçadas pelo estreitamento dos vínculos com a Bolívia, celebrando acordos nas áreas industrial e de suprimento energético, e com o Paraguai através do Tratado de Itaipu e os seus diversos acordos complementares. Outra medida de impacto foi a criação, em 1974, do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) (GARCIA, 2005).

Europa, especialmente Portugal¹⁶³, Alemanha¹⁶⁴, países do “bloco oriental”¹⁶⁵ e URSS¹⁶⁶; com o Oriente Médio¹⁶⁷; com a China¹⁶⁸, Japão¹⁶⁹ e, por fim, com a África.

A estratégia brasileira de inserção na África vinha, desde o comando do Chanceler Mário Gibson Barboza, valorizando uma via de autonomia na política externa, de distanciamento da concepção geopolítica do “Ocidente” e das noções de “fronteiras ideológicas”. Com as diretrizes do pragmatismo responsável, de Geisel e Silveira, tal inserção foi aprofundada. Se na década de 1960, a África representava 1% do comércio brasileiro, no final da década de 1970 atingia os 5% (VISENTINI, 2016), e mais do que um crescimento quantitativo na pauta comercial, registrava-se uma mudança de postura na articulação entre a estratégia de desenvolvimento nacional, a leitura geopolítica do sistema internacional e a forma de condução da política externa¹⁷⁰.

¹⁶³ O Brasil foi o primeiro país a reconhecer a novo governo português, a Junta de Salvação Nacional, que com a Revolução dos Cravos pôs fim ao salazarismo e potencializou a intensificação do processo de descolonização dos domínios portugueses na África (GARCIA, 2005).

¹⁶⁴ O Brasil assina em 1975 o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha, que previa a transferência de tecnologia e a incorporação de empresas brasileiras na implementação das usinas nucleares. Este acordo coroava incremento das relações comerciais e econômicas entre os países. Na década de 1970, a Alemanha tornou-se o principal investidor europeu no Brasil e o principal destino de nossas exportações (GARCIA, 2005; OLIVEIRA, 2005).

¹⁶⁵ Coerente com a busca por novos mercados, foram elevadas à categoria de Embaixada as missões diplomáticas do Brasil na Bulgária, Hungria e Romênia (GARCIA, 2005).

¹⁶⁶ Estreitamento das relações com a URSS, cujo ápice é o Acordo Comercial que previa comprar cinco turbinas para a hidrelétrica de Sobradinho, na Bahia (GARCIA, 2005).

¹⁶⁷ A dependência em relação ao petróleo foi um dos catalizadores da mudança para o “pragmatismo” no relacionamento com os países árabes. Uma das primeiras medidas do governo Geisel foi a condenação da ocupação israelense em territórios palestinos. Ademais, o governo em 1975 reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como legítima autoridade do povo palestino e condenou o sionismo como uma forma de racismo (OLIVEIRA, 2005; D’ARAUJO e CASTRO, 1997).

¹⁶⁸ Reestabelece em 1974 as relações diplomáticas com a China, uma inflexão sobretudo porque em 1971 o Brasil havia votado contra o ingresso deste país no sistema ONU (GARCIA, 2005).

¹⁶⁹ A década de 1970 marca um fluxo intenso de capitais japoneses no país, associando-se com empresas estatais nas áreas de siderurgia (Cosipa; CSN) e energia (Furnas, Paulo Afonso), além de investimento na pesquisa agrícola (cultivo da soja) com o financiamento ao Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Proceder). Em 1975, Geisel fez a primeira viagem oficial de um chefe de Estado brasileiro àquele país (GARCIA, 2005; OLIVEIRA, 2005).

¹⁷⁰ Em seu relato pessoal, Geisel frisou “a política do meu governo era realista. Teve dificuldades com os Estados Unidos e a Argentina [...]. Um problema de política exterior que eu considerava de grande interesse para o Brasil [...] era o relacionamento com os países do Hemisfério Norte. São os países que dominam o mundo [...] o problema do nosso desenvolvimento passa pelo Hemisfério Norte. Procurei intensificar esse relacionamento, principalmente com a Inglaterra, a França, a Alemanha e o Japão. Não pude fazer mais coisas com os Estados Unidos por causa de exigências que iam surgindo e que me pareciam descabidas” (D’ARAUJO e CASTRO, 1997, p. 337).

Antes de uma observação mais detalhada sobre a estratégia brasileira de inserção na África, cabe algumas notas gerais sobre o pensamento geopolítico de alguns teóricos do período, como Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro. Eles não tinham tanta proximidade do núcleo formulador da política externa brasileira quanto Golbery do Couto e Silva¹⁷¹. No entanto, produziram textos que buscaram reinterpretar a situação e os desafios do país frente às transformações no sistema interestatal nos anos setenta. Entre as contribuições de Meira Mattos (1975; 1983), destaca-se o seu interesse no estudo das potencialidades e nos desafios do Brasil. O autor parte do conceito de potência mundial, de um recorte de análise que realça os atributos da dimensão geográfica, população, posse de imensos recursos naturais, coesão interna e capacidade industrial, tecnológica e científica como inerente a qualquer projeção de poder que se pretenda global.

Para Meira Mattos (1975), as alterações no sistema interestatal, impulsionadas pelo confronto Leste-Oeste, traziam ao Atlântico Sul as tensões geopolíticas de outras latitudes. Nesse sentido, a vertente atlântica da África, do Marrocos a África do Sul, era um espaço no qual o Brasil não poderia se furtar de sua responsabilidade de defesa frente à expansão de uma potência hostil. Mattos (1975), igualmente a Golbery do Couto e Silva, identifica o comunismo e a expansão soviética como as principais ameaças ao Atlântico. No quadro da defesa continental e da estratégia ocidental, escreve Mattos (1975, p. 75), “a África, hodiernamente, interessa muito mais ao Brasil do que qualquer outra área”. Isso porque passam pelo continente as principais rotas marítimas, essenciais à segurança do Brasil, sendo, portanto, a fachada atlântica da África a primeira linha de proteção ao país. Em termos de poder terrestre, o continente está em uma posição intermediária para as ações militares entre América e Eurásia e detém um imenso potencial de recursos energéticos e minerais¹⁷².

¹⁷¹ Do mesmo modo que Gonçalves e Miyamoto (1993), Garcia (1997), Penha (2011) e Ferreira (2001), Saraiva (2012) considera que o pensamento geopolítico, de Golbery a Meira Mattos, foi conduzido à condição de visão política dominante e alimentou ou passou a alimentar o processo decisório. Uma situação, ao seu ver, que durou até a década de setenta, quando começa a ceder espaço a uma política mais pragmática e assentada em condicionantes econômicos e comerciais.

¹⁷² Tais evidências levaram Mattos (1983) a endossar a proposta de criação de arranjos de segurança coletiva no Atlântico Sul. Na configuração de poder mundial, as forças navais dos acordos e tratados, como TIAR e OTAN, não eram suficientes para a defesa. Defendia a necessidade de criação de uma força conjunta de proteção do Atlântico Sul, a OTAS, com a colaboração dos Estados Unidos. A atuação conjunta de países de maior projeção no Atlântico – Brasil, Argentina e África do Sul – permitiria o estabelecimento de uma força defensiva, com capacidade de dissuadir as ameaças externas, notadamente uma expansão soviética. A OTAS estaria nos marcos do “Brasil potência”, um arranjo

Therezinha de Castro também coloca o Brasil no centro de suas observações. Ela está na mesma linha de pensamento de seus predecessores; num quadro de referência teórica que pode ser definido como analítico, descritivo, pragmático e voltado para orientar as decisões políticas (FREITAS, 2004). Castro considerava que os parâmetros de poder geopolítico (aéreo, marítimo e terrestre) se mantinham, no contexto das transformações da década de 1970, mas respondendo a uma nova hierarquia baseada em regionalismos¹⁷³. O Brasil se situaria numa posição intermediária, de segundo nível, num estágio de amadurecimento político-estratégico, em que se buscava a construção de linhas operativas capazes de materializar os objetivos nacionais, estendendo a influência no âmbito regional.

Segundo Castro (1999), o fim da Segunda Guerra Mundial clarificou para as grandes potências o papel estratégico do Atlântico Sul na disputa pela hegemonia global. O Brasil, todavia, passou a ser encarado mais em termos marítimos do que terrestres. A assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, redefinia o *status* estratégico do Atlântico Sul. O fim da guerra também favoreceu a desmontagem das estruturas coloniais na África; enquanto no Brasil ampliavam-se os consensos e os objetivos em torno do desenvolvimento econômico, tendo por base o impulso à industrialização.

O pensamento geopolítico de Therezinha de Castro estava respaldado em seus antecessores, Mario Travassos, Lysias Rodrigues, Golbery do Couto e Silva, Octavio Tosta e Carlos Meira Mattos, mas a autora também recorre à geopolítica clássica de Halford Mackinder para lembrar que a África está situada na “ilha-mundo” e, assim, quem dominar as fontes de produção de recursos primários e as linhas de comunicação ficará em condições de exercer pressões de todo tipo sobre o Ocidente. Castro (1999) sustentava que a posição geográfica do Brasil lhe conferia um papel central, uma espécie de área-pivot na defesa do ocidental. Nesse sentido, a autora elabora a ideia de múltiplos vetores, de que o Brasil representa uma posição-chave entre as rotas marítimas de integração norte-sul das Américas, devido à extensão de

regional que faria, se criado, jus as pretensões brasileiras de projeção regional de poder. Reverberaria o reconhecimento da posição estratégica do Brasil na defesa do Atlântico Sul.

¹⁷³ Castro (1982) faz a seguinte classificação: Potências do 1º nível: EUA, Rússia, China, Japão e Comunidade Europeia; Potências de 2º nível: Nigéria, Índia, Canadá, México, Venezuela, Brasil, as quais podem competir com as potências de 1º nível dentro de sua região; Nações de 3º nível: dotadas de alcance geopolítico regional; Nações 4º nível: limitada somente a contato regionais; Nações 5º nível: sem qualquer alcance regional.

sua costa e à configuração de seu saliente nordestino, que em confrontação à costa africana, cria um ponto de estrangulação do Atlântico. A geografia, pois, atribui uma dimensão estratégica ao Brasil, fato que se intensifica com os fluxos de mercadorias, interconectando os países da região e, sobretudo, os países do Norte aos produtos-primários da América do Sul, África e Oriente Médio¹⁷⁴.

No campo da agenda efetiva de política externa a fronteira africana ganhou novo sentido nos anos setenta. Como ilustra Penha (2011), a influência brasileira não se enquadraria a uma concepção de segurança engessada na geopolítica da Guerra Fria, na luta ideológica contra o comunismo, e sim à própria necessidade de expansão da economia nacional. A segurança, agora na chave da política africana, se subordinaria ao desenvolvimento, à conquista de novos mercados e ao estabelecimento de parceiros capazes de suprir a demanda por petróleo¹⁷⁵.

O Brasil ao reconhecer, entre 1974 e 1975, o processo de independência de Guiné-Bissau, Angola e Moçambique¹⁷⁶ cristalizava a ruptura com Portugal e seu insistente colonialismo¹⁷⁷. Desfaziam-se os vínculos mantidos com Portugal e com a África do Sul¹⁷⁸, amparados, até então, nos dúbios e difusos posicionamentos brasileiros às questões do continente. Com isso, a política do pragmatismo responsável abria efetivamente uma frente independente à projeção da influência econômica brasileira. De acordo com Lima (2005, p. 28), um evento simbólico, mas que marcaria o início de uma “diplomacia autônoma e ativa no continente africano”.

¹⁷⁴ Therezinha de Castro, diferentemente de Couto e Silva e Meira Mattos, não atribuía à parceria com os Estados Unidos um caráter fundamental. Como escreve no contexto da década de 1980, Castro identifica que as relações Brasil – Estados Unidos estavam fragilizadas. A crise da dívida, as ressalvas norte-americanas ao programa nuclear brasileiro, o respaldo que deram à Inglaterra, em 1982, durante a Guerra das Malvinas, foram elementos que levaram o Brasil a se afastar do alinhamento com os norte-americanos nas questões internacionais e se aproximar dos vizinhos sul-americanos e africanos.

¹⁷⁵ A síntese de Cervo e Bueno (2005, p. 445) ilustra bem a posição “semiperiférica” brasileira: “ a estratégia de inserção internacional, movida pelos fins do desenvolvimento nacional e pelos meios pragmáticos, reservou ao Sul funções complementares ao Norte. De lá buscou o Brasil recursos financeiros, ciência e tecnologia”. Com seus relacionamentos com os países do Sul buscou, com as devidas adaptações, replicar o modelo, mas não encontrou êxito em virtude da ausência de parceiros “com condições materiais ou vontade política para tornar possível uma cooperação igualitária” (ibidem 445). Conclui que “enquanto o Norte apoiava o desenvolvimento, na qualidade de indutor, o Sul, por onde se derramavam seus efeitos, preenchia os requisitos de sustentação desse desenvolvimento” (ibidem, p. 445).

¹⁷⁶ As duas últimas sendo lideradas por movimentos políticos de inclinação socialista, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO). (GARCIA, 2005; VISENTINI, 2016).

¹⁷⁷ Os vínculos com o Brasil ainda prescritos pelo Tratado de Amizade e Consulta firmado em 1953.

¹⁷⁸ Em 1975, o Brasil também passou a condenar o *apartheid* na África do Sul (GARCIA, 2005).

Somam-se ao ensejo, a criação de seis novas embaixadas no continente: Líbia (1974), Angola (1975), Guiné Bissau (1974), Moçambique (1976), Gabão (1976) e Tanzânia (1979) (VISENTINI, 2016; MRE, 2016).

A crise no balanço de pagamentos forçava uma resposta com vistas a manter as elevadas taxas de crescimento econômico. O choque do petróleo elevou os preços do produto e contribuiu para acelerar o colapso do sistema de crédito internacional amparado no padrão erigido em Bretton Woods. O Brasil passou a ter restrições de acesso aos empréstimos externos. O II PND reafirmava o papel do Estado como o principal investidor e responsável pela composição do PIB e pelo controle, via estatais, de setores fundamentais ao processo de substituições de importações e à internalização do vetor técnico-científico, um período de investimentos significativos na indústria de bens de capital, em infraestrutura e no setor de armamentos (BECKER e EGLER, 1993).

Assistiu-se ao longo da década de setenta um deslocamento sistemático de um princípio de regionalização calcado na geopolítica da segurança, da qual a África Ocidental constituía a primeira linha de defesa (MATTOS, 1977), para outro fundamentalmente pautado nas necessidades e determinações econômicas¹⁷⁹. Nessa atualização, a África ingressava como um espaço privilegiado para a expansão de bens, serviços e tecnologias brasileiros. A assertiva procura por novos mercados visava contornar os efeitos depressivos da vulnerabilidade energética, do mesmo modo a diversificação dos parceiros era uma condição para a manutenção da estratégia de desenvolvimento econômico. Ao longo da década de setenta, as exportações de manufaturas saltaram de 15% em 1971 para 81% em 1978 (VISENTINI, 2016). Nos dados levantados por Penha (2011), o saldo na balança comercial no início de 1970 era negativo para o Brasil, em cerca de US\$ 17 milhões, refletindo a dependência das importações de petróleo. No final da década, o saldo tornou-se favorável com importações na ordem de US\$ 463 milhões e as exportações

¹⁷⁹ Em sua leitura das transformações nas estruturas econômicas e políticas internacionais a partir da década de 1970, Mamadough (1998) afirma, por exemplo, que a geoeconomia seria o novo par estratégico da geopolítica, em substituição à geoestratégia: “Correspondingly geoeconomics supersedes more and more often geostrategy as the twin sister of geopolitics” (MAMADOUGH, 1998, p. 246).

na ordem de US\$ 670 milhões. Diversos setores expandiram-se nesse movimento, como o varejo¹⁸⁰, as telecomunicações¹⁸¹ e também as exportações de armas¹⁸².

A fronteira africana ofertava algumas vantagens ao Brasil, além de prover petróleo, sobretudo através de Angola e Nigéria; demandava, dado o desnível tecnológico, o interesse para o estabelecimento de associações com a Petrobras. Por meio de *joint ventures* com as companhias locais, a Petrobras ampliava sua presença nos setores de prospecção e exploração de petróleo.

O incremento das relações entre os dois lados do Atlântico foram um fator demandante, sobretudo, de serviços, tecnologias e bens para a realização de projetos de infraestrutura: estradas, pontes, portos, ferrovias, usinas hidrelétricas, etc. Elemento que induziu e potencializou a internacionalização dos grandes grupos nacionais de construção civil, como as empreiteiras: Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Mendes Jr, Camargo Correa, entre outras. As obras em Angola, Camarões, Zaire, Gabão, Nigéria e Argélia eram as mais intensas (PINHEIRO, 2014; PENHA, 2011; CAMPOS, 2014; VISENTINI, 2016).

No amplo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (1984)¹⁸³, foram realizados 444 contratos para a exportação de serviços de engenharia entre 1968 a 1984, período em que foi feito o levantamento. Dos quais, 101 contratos previam construções de infraestrutura (66) e montagem industrial (35). No âmbito regional, do montante total, 234 contratos se direcionavam para a América do Sul e 98 para a África, perfazendo 53% e 22% do total, respectivamente. A tabela abaixo mostra o

¹⁸⁰ No setor comercial, o grupo Pão de Açúcar foi um dos primeiros a avançar para o continente africano, ainda sobre a influência da Comunidade Luso Brasileira. Abriu filiais em Portugal, em 1970, e em Angola, em 1973. Neste país, criou a Africados (África Supermercados) para administrar um Jumbo supermercado. Com a chegada do MPLA, houve a nacionalização de 50% do grupo, ocorreu a criação de cinco novas unidades. Em 1985, ocorreu uma nova nacionalização e o grupo deixou de operar em Angola (COSTA, 2004).

¹⁸¹ As empresas Promon, Hidroservice, Sobratel e Protec fecharam acordos de prestação de serviços de comunicação na Nigéria (PENHA, 2011).

¹⁸² O comércio de armas – tanques, armas manuais e de artilharia, aviões - foi um fator de impulso entre as décadas de 1970 e 1980, especialmente depois de 1977. Líbia e Nigéria se destacam como os principais compradores, num universo que também abrangia Alto Volta (Burkina Faso), Gabão, Marrocos, Sudão, Togo e Zimbábue (SANTANA, 2003; PENHA, 2011).

¹⁸³ Esse relatório é parte de um amplo estudo da indústria da construção civil elaborado em decorrência do convênio firmando entre a Fundação João Pinheiro, o Ministério da Indústria e do Comércio, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), o Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação (SINICON) e a Associação Brasileira de Engenharia Industrial (ABEMI) em 1982. Ao todo foram publicados 20 volumes. No trabalho de pesquisa desta tese, foi utilizado apenas o volume 13: *Diagnóstico nacional da indústria de construção: exportação de serviços de engenharia*.

destino desses 98 contratos, subdivididos entre (i) projetos e consultoria e (ii) obras e montagem industrial.

Tabela 01 - Contratos de exportação de serviços de engenharia para a África entre 1970 e 1984, por países e tipos de operação

Países da África	Tipos de Operação		Total
	Engenharia de projetos e consultoria	Engenharia de obras e montagem industrial	
Nigéria	25	3	28
Argélia	21	6	27
Moçambique	10	-	10
Angola	2	2	4
Líbia	2	1	3
Tanzânia	3	1	4
Mauritânia	-	3	3
Costa do Marfim	1	1	2
Egito	2	-	2
Marrocos	2	-	2
Somália	2	-	2
Togo	2	-	2
África do Sul	1	-	1
Cabo Verde	1	-	1
Congo	-	1	1
Gana	-	1	1
Guiné	1	-	1
São Tomé e Príncipe	1	-	1
Senegal	1	-	1
Tunísia	1	-	1
Libéria	1	-	1
Total	79	19	98

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação João Pinheiro (1984, p. 15)

Os contratos envolvendo estudos e projetos registram a presença em 21 países, enquanto os voltados à execução de obras e montagens industriais perfizeram apenas 9 países, com destaque para Argélia, Mauritânia, Nigéria e Angola¹⁸⁴. A eleição desses países responde a diversos fatores: as decisões internas dos grandes grupos em ampliarem sua participação no mercado internacional; os delineamentos das políticas econômicas e os subsídios à exportação como um mecanismo de

¹⁸⁴ A construtora Mendes Júnior foi uma das pioneiras na atuação na África, ficou responsável pela construção de estradas e aeroportos na Nigéria e na Mauritânia; a Norberto Odebrecht desenvolveu projetos de construção de estradas, hidroelétricas e hotéis em Angola; a Ecisa construiu a rodovia na Tanzânia; a Andrade Gutierrez atuou no Zaire, Camarões e no Congo (SANTANA, 2013)

resposta à crise (aguda e estrutural) no balanço de pagamentos¹⁸⁵; esforços da política externa em diversificar os parceiros econômicos internacionais; e, sobretudo, as elevadas demandas desses países quanto à realização de grandes obras de engenharia.

Um dos entraves à manutenção do ritmo de expansão internacional dos capitais brasileiros estava na existência limitada de estruturas de financiamento, das quais o Banco do Brasil despontava como o principal credor¹⁸⁶. Os mecanismos de direcionamento, via Banco do Brasil¹⁸⁷, foram os que mais se desenvolveram, sendo a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil o principal instrumento (PINHEIRO, 1984; BB, 2010; SANTANA, 2013).

Entre 1967 a 1973, o Banco saltou de 6 agências no exterior (concentradas na América do Sul) para 16, com destaque para a presença em Nova York, Paris e Londres, o que lhe permitiu o ingresso no mercado de euromoedas e, por conseguinte, atuar na “reciclagem dos petrodólares” (BB, 2010). A partir de meados da década de setenta, o Banco começa a abrir agências nos países e regiões com os quais o Brasil mantinha intenso fluxo comercial, de modo que termina a década com 55 dependências no externo (BB, 2010).

No continente africano foram criadas, ao longo da década de 1970, agências do Banco do Brasil na Costa do Marfim (Abidjan), Nigéria (Lagos), Egito (Cairo), Marrocos (Casablanca), Senegal (Dacar), Congo (Libreville) e Tunísia (Túnis), além da aquisição de 20% das ações do Banco Internacional da África Ocidental (BIAO)¹⁸⁸, um movimento que ampliou a sua capilaridade e potencializou as transações comerciais. Por seu turno, foram disponibilizados US\$ 40 milhões para que Senegal,

¹⁸⁵ A expansão das exportações manufaturadas orientava-se, no plano estrutural, pela necessidade de absorção das moedas de curso internacional e, assim, manter o ritmo de crescimento econômico e a capacidade de importação de bens básicos e energia. O acirramento das exportações, portanto, respondia às necessidades de fazer frente às importações crescentes, atuando no sentido de: i) evitar o agravamento de déficit na balança comercial; ii) constituir uma forma de contrabalançar os efeitos deletérios dos encargos do endividamento externo (PINHEIRO, 1984).

¹⁸⁶ Uma discussão mais detalhada dos mecanismos de financiamento utilizados para potencializar essa estratégia de inserção econômica na África será apresentada no próximo capítulo. Adianta-se que dentre as ferramentas mais utilizadas estavam os estímulos fiscais e creditícios, como programa especial de incentivos de Benefícios Fiscais a Exportação (Befiex) e o CACEX do Banco do Brasil.

¹⁸⁷ Entre os anos de 1974 e 1975, o BB tornou-se o maior repassador de recursos externos, a estratégia consistia em captar recursos de curto prazo no mercado internacional e ofertar empréstimos de longo prazo no Brasil, respondendo às diretrizes de política econômica (BB, 2010).

¹⁸⁸ O *Banque Internationale pour L'Afrique Occidentale* (BIAO) foi um banco privado francês com sede em Paris, que operou entre 1965 e 1989, e detinha 21 agências no continente e cinco na Europa (OLIVEIRA, 1985; SANTANA, 2003; PENHA, 2011).

Costa do Marfim, Gabão, Níger, Mali e Togo adquirissem mercadorias e serviços brasileiros (BB, 2010; LEITE, 2011; SANTANA, 2003).

Independentemente da difusão bancária descrita acima e da existência de fundos internacionais, a escassez de moeda internacional e os juros elevados dificultavam o estreitamento dos laços dessa dinâmica comercial Sul-Sul. Como resposta, o *countertrade* foi um dos instrumentos utilizados para viabilizar a continuidade do intercâmbio (PENHA, 2011; RIBEIRO, 2007; SANTANA, 2003); referia-se a um sistema troca de mercadorias como forma de pagamento, contornando a necessidade de aquisição de divisas. Tendo petróleo como a “moeda de troca”, Brasil e Nigéria fecharam o primeiro acordo, o país recebia 100 mil barris de petróleo por dia e exportava o equivalente em valor em produtos industrializados¹⁸⁹. Essa mesma modalidade de negócio foi utilizada em Angola pela Petrobras e, na década seguinte, para a construção da hidrelétrica de Capanda.

Desdobram-se dessa assertiva inserção comercial dois movimentos, um primeiro de aproximação dessa modalidade de *countertrade* com a estrutura da CACEX a fim de agilizar e coordenar as operações, bem como identificar novos mercados potenciais. O segundo refere-se a criação de *trading companies* privadas e estatais. A Petrobras criou a Interbrás, cujo intuito era o de viabilizar o comércio entre os países, tendo por referência a compra de petróleo e a venda de eletroeletrônicos sob a marca Tama. A subsidiária estabeleceu uma rede com 21 empresas instaladas no Brasil e na Nigéria (SANTANA, 2003).

Se no início da década de setenta, o volume das transações comerciais Brasil-África não ultrapassava a ordem dos 200 milhões de dólares, no ano de 1981 o saldo foi de US\$ 3,9 bilhões (CERVO e BUENO, 2015). O incremento nas relações comerciais e econômicas foi resultado direto da mudança de estratégia política de inserção internacional, além da mútua percepção de que os estreitamentos dos vínculos auxiliariam no fortalecimento dos países frente às imposições dos tradicionais parceiros do Norte. A via autoritária do desenvolvimento brasileiro ao combinar a industrialização acelerada, política externa, finanças e expansão comercial alçou,

¹⁸⁹ Por esse acordo o Brasil “importava cerca de 100 mil barris de petróleo por dia e exportava o equivalente a 40 mil barris diários em veículos, peças e outros produtos, por intermédio da Cotia (a mais importante parceria comercial privada brasileira na Nigéria). Também utilizando o *countertrade*, a Petrobras efetuava compras de petróleo junto à estatal *Nigerian National Petroleum Company* (NNPC)¹⁴, que recebia em troca o equivalente em serviços, tecnologia e bens de capital, comercializados por meio da Cotia Trading e destinados, em grande parte, à construção de barragens, hidrelétricas, estradas de rodagem, ferrovias, dentre outros fins” (SANTANA, 2003, p. 169-170).

efetivamente, o país à condição de potência regional no Hemisfério Sul (BECKER e EGLER, 1992; PENHA, 2011). Uma situação, entretanto, coetânea ao esgotamento do ciclo de industrialização e da estratégia desenvolvimentista.

A conjuntura externa e seus constrangimentos impactaram fortemente as bases, as formas e os horizontes da estratégia desenvolvimentista, minando as expectativas da geopolítica do “Brasil-Potência” e o processo de formulação da política externa. A década de 1980 ficou marcada pela imposição de ajustes estruturais propugnados pelos Estados Unidos e pela “comunidade financeira internacional” ao Brasil e aos países africanos. Os impactos desses ajustes serão vistos no próximo tópico.

2.6. Fim de ciclo, ajuste neoliberal e o novo distanciamento nas relações Brasil-África nos anos 1980 e 1990

A inflexão no ritmo e na trajetória do desenvolvimento brasileiro apresentaram os primeiros sinais no início da década de setenta. A choque do petróleo e a redução do crédito internacional interromperam as taxas elevadas de crescimento econômico, reforçando o peso e a dimensão dos constrangimentos externos. A crise do sistema monetário ampliou as vulnerabilidades econômico-financeiras dos países da periferia (e conseqüentemente não emissores de moedas de curso internacional) às vicissitudes do capital internacional, crescentemente desregulado e com alto grau de mobilidade¹⁹⁰. Apesar da rápida industrialização, entre o “milagre econômico” e o II PND, o Brasil ainda se via dependente de uma pauta de importações (tecnologia e energia) e do endividamento externo. Os aumentos nos preços do petróleo agiram como elementos de forte pressão sobre o balanço de pagamentos.

A primeira tentativa de resposta veio com o II PND, propunha-se uma estratégia para completar o processo de industrialização, com ênfase nos setores pesados e na infraestrutura, e com primazia do papel do Estado. A via internacional complementaria a estratégia interna, a necessidade de suprir o abastecimento de energia (petróleo) e encontrar novos mercados atrelaram o desenvolvimento interno a uma política externa “realista” e tanto quanto possível “independente”¹⁹¹. O final da década de setenta, porém, sacramenta o fim de um ciclo. O segundo choque do petróleo e o aumento dos juros nos Estados Unidos, engendrando a diplomacia do dólar forte (TAVARES, 1985), deflagraram a crise da dívida externa no Brasil e em diversos países da periferia¹⁹².

“O II PND tinha tarefas demais” resumiu Tavares (1999). No âmbito geopolítico - apesar dos notórios avanços e ganhos, sobretudo quando se considera o comércio estratégico –, o enfrentamento à hegemonia norte-americana foi frustrado. Nem Japão nem Alemanha, tampouco as frentes sul-americanas e africanas apresentaram-se

¹⁹⁰ A conjugação entre as assimetrias das moedas de curso internacional e as formas pelas quais os Estados da periferia se ajustavam às especificidades do sistema pós Bretton Woods, o “não-sistema” na expressão de Gilpin (2012), era um dos fatores que solapavam a perspectiva de montagem de um sistema econômico relativamente blindado das injunções do mercado de crédito internacional.

¹⁹¹ Conforme exposto pela visão do ex-presidente Ernesto Geisel (D’ARAÚJO e CASTRO, 1997).

¹⁹² O déficit comercial brasileiro saltou de US\$ 4 bilhões em 1974 para US\$ 14 bilhões em 1979. A dívida externa saltou de US\$ 12,5 para US\$ 49,9 bilhões no mesmo período (SPEKTOR, 2004). As importações de petróleo representavam cerca de 70% do conjunto das importações entre 1975 e 1979 (PENHA, 2011).

como suficientes ao preenchimento do “suposto” vácuo de poder ocasionado pelo também suposto declínio do poder dos EUA. No plano geoeconômico as ambições brasileiras estavam em: i) endogeneizar um núcleo tecnológico no setor de bens de capital; ii) tornar-se um *global trader*; e iii) diversificar as fontes fornecedoras de petróleo. O percalço era previsível, exatamente porque se supunha edificar um projeto autônomo que “dependia para a sua inserção internacional tanto de decisões privadas do capital financeiro externo quanto da expansão de mercados e associações tecnológicas” (TAVARES, 1999, p. 472-473).

Em suma: poder-se-ia afirmar que o Brasil passou por uma experiência bem-sucedida de industrialização, exceto no essencial, como assevera Tavares (1998; 1999). Isto é: não conseguiu emular uma forma de organização do capital capaz de sustentar, no mínimo, um padrão de financiamento autônomo e de interações positivas com os setores do sistema produtivo, especialmente com aqueles setores capazes de gerar inovações. De um lado, uma parte significativa do setor privado nacional permaneceu pouco vinculado ao sistema bancário que, à época, era praticamente exíguo na oferta de crédito de longo prazo. De outro lado, estavam as empresas estatais voltadas aos setores de bens de capital provedores de insumos. Soma-se a essa dinâmica, a existência de um setor privado externo que impulsionava o crescimento econômico a partir da dominância na produção de bens de consumo e no setor de bens intermediários. O saldo foi a composição de uma estrutura frágil, responsável por estabelecer o elo entre os setores produtivos e mecanismos de financiamento. Em virtude desse “equilíbrio manco”, quando as condições externas de financiamento eram favoráveis, a estratégia de prolongamento da industrialização caminhava bem. Do contrário, como ocorreu na década de 1980, a via brasileira demonstrou ser insuficiente e com pouca capacidade de resposta. Fim de ciclo.

Com a impossibilidade de manter o endividamento externo para expandir o sistema produtivo nacional, especialmente o estatal, assistiu-se, a partir da década de 1980, a um desmantelamento da base que impulsionava a expansão do capitalismo nacional. Desapareceu, na acepção de Cervo (2005), da política externa brasileira a questão do desenvolvimento econômico como um eixo orientador. Nessa mesma perspectiva, Tavares (1999) afirmava o quanto, visto em retrospectiva, significou “a falta de um núcleo endógeno de financiamento público e privado nacional capaz de se articular sem passar pelo endividamento externo” (TAVARES, 1999, p. 475).

Concomitante a exaustão do ciclo do II PND, o segundo choque do Petróleo e o agravamento da crise da dívida externa, a partir da elevação dos juros americanos, solaparam as esperanças do desenvolvimentismo brasileiro. Desde 1981, a opção do governo foi a de praticar políticas econômicas de forte ajuste recessivo, especialmente após a crise mexicana, com a sua moratória em 1982. O recurso ao endividamento externo servia à administração ou rolagem da própria dívida. Neste ano, o Brasil fez um acordo com o FMI para a renegociação de sua dívida externa.

As iniciativas propostas visavam dar uma sobrevida à estratégia de desenvolvimento nacional e afetariam os vínculos com países africanos. Os dois lados do Atlântico passavam por severos constrangimentos em virtude da crise financeira internacional. De um lado, o Brasil buscava importar petróleo e exportar bens industrializados. Do outro lado, os países africanos procuravam, em sua maioria, reduzir sua dependência em relação às antigas potências coloniais.

Até a metade da década de 1980, paradoxalmente, as relações Brasil-África se aprofundaram (VISENTINI, 2016). No último dos governos militares, a estratégia de inserção internacional, em linhas gerais, manteve as premissas do governo anterior. Na gestão do João Figueiredo, tendo Ramiro Saraiva Guerreira como Ministro das Relações Exteriores, houve até a intensificação da presença na África. Os desdobramentos das crises - petróleo e dívida – implicaram, num primeiro momento, no acirramento da presença política e econômica, em um cenário de urgência para a produção de superávits e reduzir a crise no balanço de pagamentos. João Figueiredo (1979-1985) foi o primeiro presidente brasileiro a fazer uma viagem oficial ao continente africano. Percorreu, em novembro de 1983, cinco países: Argélia, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Nigéria e Senegal. No ano seguinte, o destino foi o Marrocos¹⁹³. Saraiva Guerreiro visitou 10 países entre 1980 e 1984¹⁹⁴. Nesse período, foram criadas as embaixadas na Zâmbia (Lusaka) e Camarões (Iaundê) (GARCIA, 1996; MOURÃO e OLIVEIRA, 2005).

Na virada da década de 1970 e 1980 as empresas brasileiras passaram a operar com maior intensidade no continente. Data desse período a internacionalização

¹⁹³ De acordo com Mourão e Oliveira (2005), a viagem de João Figueiredo foi o coroamento da política africana brasileira, representou um ato de afirmação do interesse brasileiro no continente. No período Figueiredo vinte e cinco acordos e tratados foram firmados.

¹⁹⁴ Em 1980, visitou Angola, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue; em 1983, foi a vez de Costa do Marfim, Gabão e Nigéria; e, em 1984, passou pelo Zaire e a República do Congo.

da Petrobras, por intermédio da Braspetro, e da Construtora Odebrecht. A Petrobras começou as atividades em 1979, no litoral de Angola, na bacia do Congo Baixo, em uma associação com a empresa norte-americana Chevron (20%), a estatal angolana Sonangol (25%) e a francesa Total (27,5%). A estatal brasileira detinha participação de 27,5% do negócio passou a produzir 9 mil barris/dia (RIBEIRO, 2007). A Odebrecht iniciou suas atividades em 1984, quando venceu a licitação para a construção da usina hidrelétrica de Capanda. Um negócio que contou com uma engenharia política e comercial que envolveu a formação de uma *joint venture* com a empresa soviética Technopromexport, uma fornecedora de turbinas (SANTANA, 2003). Dada a dimensão do projeto, a empresa brasileira recebeu financiamento do Banco do Brasil. À época, foi considerado o maior acordo econômico de uma empresa brasileira no exterior. As obras no terreno começaram em 1987, mas devido aos descompassos orçamentários e a situação de guerra civil, obra foi concluída e inaugurada em 2004¹⁹⁵. A Odebrecht também atuou na Mauritânia, Congo-Brazzaville e Zaire, com a construção de estradas. Outras empresas de construção civil também atuaram, porém de modo pontual e seletivo, como no caso da Andrade Gutierrez para a construção de uma estrada no Congo, em 1983, e em Camarões na construção do aeroporto internacional (RIBEIRO, 2007).

O intercâmbio comercial entre Brasil e África mantinha uma trajetória ascendente. As exportações brasileiras atingiram o seu ápice em 1985, representando 7,9% do total brasileiro. A partir daí começaram a decair, em 1986 representavam 4,22%, para atingir em 1989 o seu menor nível: 2,81% do montante nacional. As importações também refletiam esse movimento, em 1985 estavam no patamar de 13,16%, começaram a decair e atingiram em 1990 o menor nível: 2,8% do total das importações brasileiras (RIBEIRO, 2007).

Os efeitos das pressões internacionais – energia (petróleo) e finanças (dívida externa) – deixavam em evidência o grau elevado da vulnerabilidade externa do Brasil. Na prática, os insucessos econômicos dos anos oitenta e a aderência às reformas neoliberais minaram a estratégia anterior, assim como a da política externa ao seu dispor. O Brasil e a maioria dos países africanos tiveram, a partir da década de 1980 e, com ênfase, nos anos 1990, um baixo desempenho econômico e crescente

¹⁹⁵ Segundo a reportagem “Odebrecht I: 30 anos de obra feita” da Revista Exame-Angola, publicada em 09 de abril de 2015.

dependência externa (HUGON, 2009). O fim do ciclo militar e o primeiro governo civil, embora indireto, pouco pode contribuir às temáticas centrais ao desenvolvimento e à política externa. Um período em que a projeção externa do Brasil, tal e qual as dos demais países do Sul, não encontrava um ambiente internacional com canais abertos a reivindicações em defesa de reformas nos núcleos de poder ou mesmo em favor do desenvolvimento e acesso a recursos financeiros.

A partir da segunda metade da década de 1980, sem o mesmo fôlego desenvolvimentista e sem o consenso forçado pelo autoritarismo político dos governos militares, poucas mudanças foram verificadas na política externa¹⁹⁶. Com o eixo voltado para os resultados econômicos, seguindo as premissas da década de 1970, mas sem uma atualização sobre os impactos dos condicionantes geopolíticos e financeiros do sistema internacional, fartamente diferente daquele anterior. Coube a essa política externa, sobretudo no que se refere à África, um esforço de expandir a presença comercial brasileira.

De maneira geral, o governo Sarney deu menor destaque ao continente africano (RIBEIRO, 2007). O adensamento das relações com os EUA e com os países do Cone Sul, especialmente Argentina, indicariam os focos de maior preocupação para a inserção internacional do país, num ambiente onde os impulsos externos reforçavam a necessidade de abertura econômica e da desestatização. Noutra ponta, acentuavam o estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais em prol de um regionalismo aberto, notadamente favorável à integração dos mercados regionais aos fluxos globais de comércio e investimento.

Além do manter os mecanismos de *countertrade* como forma de viabilizar o comércio e a diversificação de parceiros, poucos resultados foram alcançados. Mantinham-se, em linhas gerais, as bases das políticas e dos acordos construídos anteriormente. Angola, por exemplo, que desde 1974 tornara-se um importante elo para a intensificação dos contatos brasileiros no continente, contava neste período com um amplo financiamento, na ordem de US\$ 1,5 bilhão, destinados à construção da hidrelétrica de Capanda pela Odebrecht. Além disso, duas outras linhas de financiamento serviam ao país: a de curto prazo, voltada à aquisição de bens de consumo, que variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões; e a de médio prazo, para

¹⁹⁶ Um destaque especial deste período da Nova República, sob o mandato de Jose Sarney (1985-1990), foi o reestabelecimento das relações diplomáticas com Cuba em 1986, interrompidas desde 1964.

os bens de capital (até 5 anos) que variava de 60 a 120 milhões de dólares (RIBEIRO, 2007; JOSE, 2011). O Banco do Brasil era quem ofertava as linhas de crédito a contratos com mecanismos e garantias complexas¹⁹⁷. Em 1989, o Presidente Sarney visitaria Angola e sinalizaria a necessidade de reforço a esses acordos de cooperação¹⁹⁸.

Saindo do espectro restrito das dimensões econômico-comerciais dos vínculos nos Atlântico Sul, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, reativou a questão da segurança regional e constituiu o maior legado desse período nas relações Brasil-África. Num contexto marcado pelo acirramento das posições britânicas no Atlântico e dos altos investimentos em defesa pelo governo dos Estados Unidos, sob administração Reagan, a ZOPACAS demarcou a criação de uma institucionalidade no campo da segurança entre os países do Atlântico Sul¹⁹⁹. Embora represente a concretização de uma antiga expectativa²⁰⁰, a

¹⁹⁷ No documento institucional da Odebrecht *Futuro em Construção*, publicado em 2009, Luiz Almeida, que à época ocupava o cargo de vice-presidente de Desenvolvimento Internacional da Odebrecht, relata que a “superação da questão do financiamento da obra foi alcançada quando Marc Altit, que atuava como diretor de desenvolvimento de negócios na área internacional da Odebrecht, estruturou um contrato inovador, com muitas variáveis e um mecanismo de garantia: o petróleo produzido em Angola. A ideia foi apresentada ao governo brasileiro, que, embora resistisse à novidade, via com bons olhos a perspectiva de contar com uma fonte fiável de petróleo numa fase em que os preços internacionais estavam elevados e havia grande disputa pelo produto” (CAPAI, Elisa; Viana, Natalia. *Em Angola, a Odebrecht no espelho. Pública: Agência de reportagem e jornalismo investigativo*. São Paulo. 2016. Disponível em: www.apublica.org). O Comunicado Conjunto a Imprensa, publicado em 05 de julho de 1988, demonstra, por exemplo, como os acordos bilaterais entre Brasil e Angola demandavam estruturas diferenciadas. No caso em questão, i) reestruturação da dívida angolana; ii) convênios de crédito; e iii) contrato de fornecimento de petróleo por Angola – envolviam o Banco do Brasil, a CACEX e a Braspetro (da Petrobras). (Documento oficial disponível no Sistema de Atos Internacionais (SCI). Consulta realizada em novembro de 2016. http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_42/).

¹⁹⁸ O Presidente José Sarney havia feito sua primeira viagem à África em 1986, quando visitou Cabo Verde (GARCIA, 2005).

¹⁹⁹ A ZOPACAS foi criada em 1986, por iniciativa brasileira mediante a Resolução 41/11 da ONU, ao contrário do que desejava a representação norte-americana (que votou contra o projeto). Teve 124 votos a favor, 8 abstenções e o voto contra dos EUA. A ZOPACAS foi inicialmente constituída por 24 Estados da América do Sul e da África, todos com litoral atlântico (BROZOSKI, 2015).

²⁰⁰ As raízes de iniciativas com ambições semelhantes remontam à década de 1960, com o protagonismo da África do Sul. Nos anos setenta, a iniciativa sul-africana se somou às pretensões argentinas, mas o Brasil, sobretudo no governo Geisel, não aderiu ao projeto. O país, ao contrário, buscava se afastar e condenar a postura da África do Sul em relação ao *apartheid*. No ano de 1986, a ZOPACAS refletia, de um lado, o amadurecimento de uma reflexão que opunha os países da “bacia do atlântico” à política do Estados Unidos (e suas posturas no âmbito da Guerra Fria) e da Inglaterra (em resposta à Guerra das Malvinas); e, de outro, ambicionava a criação de uma zona desmilitarizada, onde imperaria um ambiente de paz e da segurança. Um espaço geográfico coerente para afastar a possibilidade de emprego de força nuclear e o apetite das potências globais para instalação de bases militares, sendo, como desdobramento, uma área favorável ao incremento das relações comerciais e econômicas e de cooperação entre os países que a compunham (BROZOSKI, 2015; PENHA, 2011).

ZOPACAS preenchia um campo da cooperação interestatal que não se orientava estritamente pelos critérios comerciais ou econômicos ou pela geopolítica da Guerra Fria²⁰¹. O adensamento da presença brasileira no Atlântico orientava-se no sentido de combinar a defesa de princípios pacíficos com ações concretas no campo da segurança, afim de gerar um potencial dissuasório na região, pautado na cooperação regional e afastando a presença militar de potências externas. O tratado trazia como compromisso manter a região como uma zona de navegação marítima pacífica e sem o empenho, por parte dos Estados signatários, em constituir armas nucleares (COSTA, 2014). Em síntese: essa iniciativa de cooperação no campo da segurança no Atlântico Sul retroalimentava os posicionamentos em política externa, especialmente a condenação do *apartheid* na África do Sul²⁰², o apoio ao processo de independência da Namíbia²⁰³ e defesa para resolução da guerra civil em Angola²⁰⁴.

Contudo, os avanços nessa dimensão geopolítica ocorriam em paralelo ao agravamento da crise econômica internacional. Para os Estados africanos, os problemas da dívida externa e redução de recursos para os programas de cooperação técnica ou ajuda internacional, além das políticas de ajuste estrutural coordenados pelo FMI e o Banco Mundial, reduziram a capacidade de dinamizar as economias nacionais, participar do comércio internacional e atrair investimentos. Os efeitos negativos que as políticas de *structural adjustment* produziram na África ficam patentes quando se observa a participação do continente nas trocas internacionais.

²⁰¹ Durante o período da Guerra Fria, a marinha norte-americana equipava, por meio de acordos bilaterais, os países aliados do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos (RIBEIRO, 2007). É válido salientar que o Brasil se opôs, em 1981, à proposta norte-americana de criação da “Organização do Tratado do Atlântico Sul” (OTAS), um pacto político-militar nos moldes da OTAN, e que envolvia a África do Sul e a Argentina (GARCIA, 2005).

²⁰² Houve, como demonstrado no estudo de Ribeiro (2007), uma formalização da posição brasileira na XL Assembleia das Nações Unidas, incluindo “o veto à exportação de petróleo e derivados, armas e munições, licenças e patentes, bem como, a suspensão das atividades de intercâmbio cultural, artístico ou desportivo junto ao Estado sul-africano” (RIBEIRO, 2007, p. 68).

²⁰³ Nesta mesma XL Assembleia da ONU, o Brasil formalizou o apoio, sem reservas, à emancipação imediata da Namíbia.

²⁰⁴ Joveta José (2011), em seu estudo sobre as relações Brasil-Angola, afirma que a diplomacia brasileira atuou de diferentes formas e em distintos fóruns para contribuir com o fim da guerra civil em Angola. Uma dessas formas era através da ZOPACAS.

Tabela 02 - Participação (em %) da África nas importações e exportações mundiais (exceto África do Norte)

Ano	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Participação no Comércio Internacional	3,3%	3,5 %	2,4%	2,5	1,2%	0,8%

Fonte: Dados organizados pelo autor a partir de consultas a Dopcke (2000) e Ribeiro (2007).

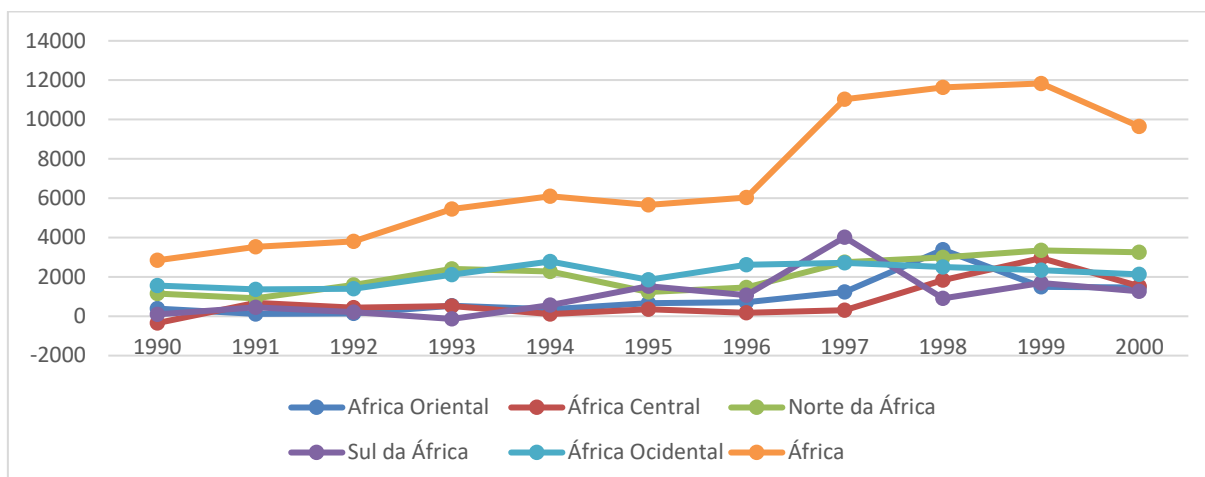
Os ajustes ou a globalização dos anos 1990 não produziu um novo tipo de inserção internacional do continente africano, mas agravou a situação histórica de exclusão e de integração subordinada. Como afirma Dopcke (2000), a composição de exportações e importações continuava a reproduzir o padrão típico das economias coloniais, profundamente especializadas na exportação de produtos agrícolas e recursos primários, enquanto importava bens de capital, máquinas e bens manufaturados. Sem mudar o perfil de sua inserção, os Estados africanos viram a demanda por produtos primários entrarem em declínio²⁰⁵, acarretando em uma menor participação no comércio internacional, como demonstrado na tabela acima.

Em termos de investimentos externos diretos (IED), os fluxos tiveram uma ligeira elevação, como demonstrado no gráfico abaixo elaborado a partir de dados da UNCTAD²⁰⁶.

²⁰⁵ Uma virada nesse declínio passa a ocorrer a partir de meados dos anos noventa, com a crescente demanda dos países asiáticos por minérios, o que produziu impactos positivos nas exportações dos Estados africanos. Só depois de 1998 observam-se, na média, taxas de crescimento acima do crescimento populacional (DOPCKE, 2000).

²⁰⁶ Na regionalização da UNCTAD, a África é dividida da seguinte forma: a África Oriental é composta por: Burundi, Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Ruanda, Seicheles, Somália, Sudão do Sul, Uganda, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. A África Central por: Angola, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe. A África Ocidental por: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Santa Helena, Senegal, Serra Leoa e Togo. O Sul da África por: Botsuana, Lesoto, Namíbia, África do Sul e Suazilândia. E, por fim, o Norte da África é formado por: Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, Sudão, Tunísia e Saara Ocidental (Marrocos).

Gráfico 01 – Investimento Externo Direto na África nos anos 1990 (US\$ milhões)



Fonte: UNCTADstat (2016). Elaboração própria.

Embora a trajetória aponte para um aumento, saltando de US\$ 2,8 bilhões em 1990 para US\$ 11,8 bilhões em 1999, não houveram reflexos substanciais em termos qualitativos. Houve, quando comparado com os dados globais, uma ampliação da marginalização do continente em relação aos fluxos de investimentos. De acordo com Dopcke (2000), nos anos oitenta, o continente recebeu, em média, 4,5% do IED global, enquanto em 1990 os fluxos caíram para menos de 1% deste total, com o agravante de serem destinados, em sua maioria, a atividades do setor mineral.

Nesse quadro de ajustes estruturais e de políticas externas defensiva e adaptativas aos fortes constrangimentos, as relações Brasil-África foram impactadas. O outro lado do Atlântico deixou de ser um lugar estratégico à inserção internacional do Brasil. O retrocesso comercial foi bastante significativo a partir de 1985, no governo Sarney, saindo de algo em torno de 10% das transações comerciais para algo em torno de 3% nos anos 1990 (DOPCKE, 2000).

Apenas as grandes empresas, sobretudo Odebrecht e Petrobras, mantiveram seus investimentos nos continentes, ainda que concentrados em Angola e Nigéria. Diante da conjugação de fatores políticos e econômicos, as interações foram profundamente baixas. A percepção era de que o continente imerso em seus grandes problemas econômicos e na instabilidade política pouco contribuiria como um vetor estratégico da inserção internacional brasileira, tendência que se manteve, e se

aprofundou, nos anos 1990 com os governos Fernando Collor (1990-1992)²⁰⁷, Itamar Franco (1992-1994)²⁰⁸ e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)²⁰⁹.

Esse distanciamento ficou claro e patente nos anos noventa, depois da década anterior de descompasso e ajustes. No período de governo do FHC, a escolha foi por transformar os fundamentos e as formas de inserção do país na economia internacional. Ao procurar enterrar os vestígios da experiência desenvolvimentista, o governo FHC imprimiu um conjunto de reformas no Estado brasileiro, numa lógica que buscava aproximá-lo do *modus operandi* do mercado. A aproximação com os países do Sul, incluindo o continente africano, poderia servir ao que se julgava como uma solidariedade retórica, mas trazia poucos resultados econômicos efetivos. No intento de uma inserção internacional que acelerasse a inclusão do país nos circuitos de uma modernização produtiva, da chamada integração competitiva, as relações com a África tornaram-se quase irrelevantes. Os vínculos seriam bem pontuais e pragmáticos, rejeitando qualquer tentativa de reivindicação coletiva quanto à reforma nos núcleos decisórios da política ou da economia internacional. Os movimentos ou articulações dos países do Sul (Terceiro Mundo) eram, de partida, taxados de obsoletos ou anacrônicos (LECHINI, 2008).

No quadrante da cooperação Sul-Sul, houve a ênfase, quase restrita, ao reforço dos laços históricos e culturais. No ano de 1996, foi criada, em Lisboa, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) com sete países lusófonos²¹⁰. Os objetivos giravam em torno do entendimento político-diplomático, do aprofundamento das atividades de cooperação e da promoção e difusão da língua portuguesa.

²⁰⁷ Em termos de viagens presidenciais, Fernando Collor de Melo visitou quatro Estados no continente africano no ano de 1991: Angola, Moçambique, Namíbia e Zimbábue. Dessas viagens, destaca-se o reconhecimento da independência da Namíbia e o acordo para a formação e assessoramento da Marinha deste país (VISENTINI, 2016). De maneira geral, a política externa de Collor não tratava como relevante o continente africano para a defesa dos interesses nacionais, orientava-se pela crença na modernização produtiva via a agenda dos ajustes liberais. O referido ex-presidente pronunciou uma frase que serviu de síntese ao lugar dos países do Sul na agenda de política externa do país: “seria melhor ao Brasil ser o último dos primeiros do que o primeiro dos últimos” (MELLO, Fernando Collor *apud* RIBEIRO, 2007, p. 98).

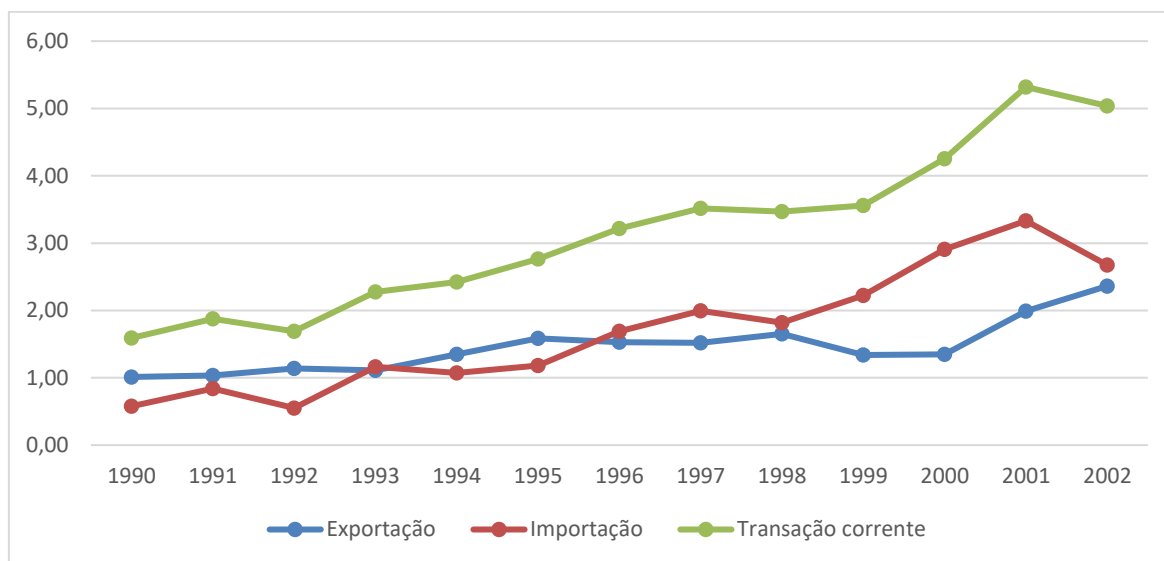
²⁰⁸ O Presidente Itamar Franco fez uma viagem para o Senegal por ocasião da Reunião da III Cúpula do G-15 (BRASIL, 1992).

²⁰⁹ O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus oito anos de mandato (1995-2002), fez apenas três viagens ao continente africano. Visitou a África do Sul, Angola e Moçambique, este último por ocasião da Cúpula do Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

²¹⁰ Compõe a CPLP: Brasil, Portugal, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe. A partir de 2002, após a independência, Timor Leste, no Pacífico Sul, foi incluído na Comunidade.

Os esforços de fortalecimento das relações ficaram praticamente circunscritos às esferas de negociação comercial e no âmbito multilateral, no caso mediante os acordos do Mercosul com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)²¹¹, mas sem produzir resultados concretos quanto ao incremento das trocas.

Gráfico 02 – Relações Brasil-África: evolução do intercâmbio comercial (US\$ bilhões)



Fonte: MDIC (2016). Elaboração própria.

Verifica-se, com o auxílio do gráfico acima, que as exportações, entre os anos de 1990 e de 2000, mantiveram-se praticamente estagnadas em torno de US\$ 1,5 bilhão, representando em termos de participação uma média de 3% do total das exportações brasileiras. Um percentual baixo quando comparado aos 7,9% alcançados em 1985. Essa redução também ocorreu no volume das exportações. Em 1985, os valores giravam em torno dos US\$ 2 bilhões e, por exemplo, nos anos 1994, 1999 e 2000 os valores estavam no patamar de US\$ 1,34 bilhão.

Em resumo, como constata Saraiva (2010), o interesse político e econômico do Brasil no continente africano foi reduzido. As sucessivas crises e a percepção de que a África estava mergulhada em situações de instabilidade política e dominada pelas grandes tragédias humanas (guerra, fome, doenças) afastavam os interesses (econômicos e políticos) mais sistematizados do Brasil. Somente a partir de meados da década de 1990, surgiram análises que começavam a falar em “renascimento

²¹¹ Formam a SADC os seguintes Estados: África do Sul, Angola, Botswana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábwe.

africano”, em função principalmente das inversões de capitais chineses. Apesar disso a presença brasileira continuou marginal ou escassa. A situação começou a se inverter a partir de 2003, com o governo Lula, mesmo assim com uma percepção cética e com ecos, sobretudo na imprensa, profundamente críticos (STOLTE, 2015)²¹².

Para Cervo e Bueno (2015) a transição dos anos 1990 para os 2000 marca, também, uma mudança de paradigma de Estado, que, por extensão, influencia a inserção internacional. Nos anos 1990, as referências foram as organizações internacionais e a adesão às teses neoliberais em que o Estado se ajustava a condição de suporte e impulsionador das forças do mercado. Nos anos 2000, ele tornou-se logístico, justamente porque “recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder” (CERVO; BUENO, 2015, p. 529). Na posição oposta aos anos 1990, retoma-se o papel dos Estados no direcionamento das ações externas de seus governos²¹³, incluindo econômicas e comerciais.

A propósito desse movimento pendular que caracterizou as relações Brasil-África, pode-se, condensando o argumento, afirmar que: os Estados africanos foram conquistando graus distintos de intensidade na estratégia de inserção internacional do Brasil e, como num acumulado, foram alargando a estreita base de vínculos - políticos, econômicos, comerciais, estratégicos e culturais – que o sustentavam. Desde os anos cinquenta, entre governos democráticos e a ditadura militar, a política africana vivenciou avanços e recuos no âmbito das prioridades estratégicas. Da revalorização dos vínculos históricos e culturais, no campo da política social e “simbólica”, à dimensão da fronteira oriental, na leitura da geopolítica da Guerra Fria, a África sempre esteve ligada à história do Brasil e às possibilidades de pactos políticos do presente e às ambições do futuro. Entretanto, as tentativas de maior

²¹² Mesmo com as taxas elevadas de crescimento econômico dos países da África subsaariana, a inflexão da política externa a partir do governo Lula foi alvo de muitas críticas internas. Ainda que recuperasse razões de ordem geopolítica ou cultural, os discursos e ações eram alinhavados às justificativas de cunho econômico e comercial. Tal temática será analisada no próximo capítulo.

²¹³ Segundo Cervo e Bueno (2015), há três fundamentos para essa mudança de paradigma: a) nível avançado de organização da sociedade (industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores), condição que facilita a função de coordenador superior do Estado na busca pelo interesse nacional e soma de interesses setoriais; b) estabilidade política e econômica, capaz de associar a lógica da governabilidade interna com a lógica da governança global; c) nível elevado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização econômica e competitividade sistêmica.

aproximação entre os Estados da bacia do Atlântico Sul invariavelmente esbarraram em problemas de ordem financeira ou em questões de conjuntura política. Embora encontrem ressonância nas dimensões histórica, cultural e geopolítica, as políticas externas de maior envergadura, e que estreitaram os vínculos com Estados africanos, pautaram-se numa necessidade vital de abastecimento energético e, sobretudo, num cálculo de resultados econômicos de curto-prazo, o que as torna vulneráveis às oscilações cíclicas das conjunturas econômicas ou políticas.

Nos anos 2000, os principais vetores econômicos e políticos que exercem forte influência na formulação da política externa confluíram de modo mais significativo. Um momento singular na história recente do Brasil, donde ocorreu uma convergência relativamente sólida de propósitos e ambições. Uma situação em que as pretensões de política externa encontraram respaldo na política de defesa, na definição de um entorno estratégico e na clareza quanto a necessidade de uma participação mais assertiva nos fóruns, nas organizações multilaterais e no estabelecimento de coalizões de Estados que espelhem geometrias variáveis (AMORIM, 2015). Tais propósitos e “vontades estratégicas” encontraram, dado os anos de experiência acumulada (mesmo que difusas), meios para a sua execução. De uma burocracia relativamente bem instrumentalizada, passando por um portfólio de projetos de cooperação técnica, até a existência de um núcleo duro e estratégico de empresas nacionais, com capacidade e disposição para ampliar seus respectivos processos de internacionalização.

Trata-se de uma singularidade na história da projeção externa do Brasil em seu entorno geopolítico imediato (América do Sul) e expandido (África). Formulou-se uma estratégia que atuou em sintonia com o reforço da capacidade de ação internacional de grandes empresas nacionais. Um movimento de resgate da autonomia decisória na esfera de formulação da política e voltado para o bloco no poder, uma aliança heterogênea e controversa dentro do sistema econômico-produtivo nacional (BOITO JR. e BERRINGER, 2013), e para as possibilidades de ampliação da Cooperação Sul-Sul. Os pontos fundamentais dessa convergência que reafirmou uma percepção geopolítica do sistema internacional, reinterpretando as possibilidades de expansão e limites da influência econômica do Brasil na África, é o objeto a ser analisado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - GEOPOLÍTICA, COOPERAÇÃO SUL-SUL E CICLO RECENTE DE EXPANSÃO DAS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA

The name of the game, for governments just as for firms, is competition.
Susan STRANGE (1992)

A primeira década dos anos 2000 apresentou um avanço significativo no estreitamento das relações Brasil-África²¹⁴, uma integração que cobriu praticamente todas as áreas atinentes à esfera internacional, da política à economia, da defesa à cooperação técnica em educação, do comércio às trocas culturais. Este redimensionamento do continente africano na estratégia brasileira de inserção internacional reintroduziu questões centrais à forma e ao exercício da política externa e à própria compreensão, a partir do prisma brasileiro, dos condicionantes do sistema interestatal contemporâneo.

Durante a segunda metade do século XX, período em que o colonialismo europeu vai, paulatinamente, dando lugar a um conjunto de Estados africanos, as relações do Brasil com a África, em especial com a porção subsaariana, começam a ganhar forma e consistência política e, em algumas situações, estratégica. Continuam, no entanto, reféns de movimentos pendulares, nos quais os distanciamentos sobrepõem-se às aproximações. Mais do que responder a uma lógica mecânica ou linear, como exposto no capítulo anterior, as relações Brasil-África padecem de contradições. Ao mesmo tempo em que se sublinha a importância geopolítica das interações mútuas no sentido de robustecer e cristalizar eixos efetivos de comunicação, trocas e ganhos – políticos, econômicos, sociais, culturais e estratégicos – no espaço do Atlântico Sul, as iniciativas e políticas de aproximações além de serem permeadas por ambiguidades, hesitações e recuos táticos, também eram ou poderiam ser constrangidas pela própria dinâmica hierárquica e assimétrica do sistema interestatal.

²¹⁴ Em “O Brasil e o ‘renascimento africano’”, pequeno artigo de opinião publicado no Jornal Folha de São Paulo, em 25 de maio de 2003, Celso Amorim relata as impressões positivas que teve do périplo que fez a Moçambique, Zimbábue, São Tomé e Príncipe, Angola, África do Sul, Namíbia e Gana para elaborar os preparativos das viagens presidenciais. Tal artigo constitui uma sinalização clara de que o Brasil, com os governos de Lula (2003-2010), teria uma agenda política, econômica, social, comercial e cultural renovada com os países do continente africano, em especial a África Subsaariana.

Desse quadro geral, destoa o período da denominada Política Externa Independente (PEI) dos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), logo suprimida pelo governo militar imposto a partir de 1964. Depois, durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), os esforços de aproximação estratégica com os países africanos foram retomados com o intuito de diversificar os parceiros comerciais e encontrar novas fontes de importação de petróleo. A crise econômica dos anos 1980 e a aderência às políticas neoliberais dos anos 1990 afrouxaram novamente as parcerias entre dois lados do atlântico. Só a partir dos 2000, a África voltou explicitamente a ser uma frente estratégica à inserção internacional do Brasil.

Este capítulo está dividido em seis partes. Na primeira destacam-se os elementos que permitiram esse resgate da geopolítica como um eixo de estruturação da inserção internacional do Brasil nos anos 2000, tendo como horizonte as iniciativas de Cooperação Sul-Sul e o incremento no intercâmbio comercial. Na segunda parte, apresenta-se um quadro dos investimentos externos diretos na África e os seus principais projetos de infraestrutura e integração continental. Na terceira, ressalta-se a difusão das empresas brasileiras no continente, seus impulsos econômicos e a convergência de uma agenda estratégica de inserção internacional. Na quarta parte, destacam-se as singularidades desse novo ciclo expansivo brasileiro, que encontra, na convergência e nas articulações do tripé financiamento, cooperação técnica e investimentos, uma expressão dos interesses e da capacidade de projeção internacional do Brasil. Nas quinta e sexta partes, enfoca-se o papel dos bancos de desenvolvimento na criação dos mecanismos de direcionamento ao crédito como respostas nacionais aos desafios da industrialização, do desenvolvimento econômico e, por conseguinte, da redução das assimetrias de poder e riqueza em relação às potências mundiais. Posteriormente, a ideia é mostrar como, no Brasil, os sistemas de financiamento público são um dos principais responsáveis pelos projetos de integração regional e de ampliação das relações externas, nos âmbitos econômico e comercial. Subjacente a essa leitura, há a noção da expansão externa como um elemento constitutivo de um projeto nacional cujo objetivo é buscar uma forma de inserção externa que, a um só tempo, reforce e desenvolva os efeitos de complementaridade do sistema produtivo nacional, conformando uma base de apoio ou bloco de poder capaz de sustentar os princípios, diretrizes e deliberações durante um longo espaço de tempo.

3.1. Retorno da geopolítica e a Cooperação Sul-Sul nas relações Brasil-África

Começar uma investigação a partir da escala mundial, como sugere Arrighi e outros (2001), é um caminho para tentar dissipar a “névoa global” que paira sobre a compreensão da dinâmica do poder e da acumulação de riqueza internacionais. Uma tarefa, entretanto, nada trivial. Resultantes de uma estrutura pouco flexível e de uma dinâmica expansiva, as engrenagens do sistema interestatal acabam por estabelecer hierarquias e condicionar, em maior ou menor grau, as formas com que os diferentes Estados, assim como suas economias, se inserem no sistema.

A estratégia de inserção internacional do Brasil nos anos 2000 lidou, de um lado, com a conformação de um arranjo interno, isto é, o alargamento de uma base corporativa de apoio às decisões e a criação de uma institucionalidade funcional à “vontade estratégica” de redefinir a posição do país no sistema interestatal. Do outro lado, na dimensão externa, o Brasil, sem abandonar os antigos vínculos com as potências do Norte, Estados Unidos e os países europeus, acoplou a sua hierarquia de prioridades uma zona preferencial para o transbordamento de sua influência política, econômica e diplomática. Trata-se de uma regionalização que reconhece a inseparabilidade dos objetivos geopolíticos (enquanto fins políticos) e das condições geoeconômicas (enquanto meios econômicos) na projeção externa dos Estados²¹⁵.

Com efeito, a partir de meados da década de 2000, emerge, no vocabulário das relações internacionais brasileiras, a noção de entorno estratégico - resultado da reaproximação e do atrelamento entre a política de defesa, a política externa e a estratégia de desenvolvimento econômico²¹⁶.

²¹⁵ De uma perspectiva da economia política, como lembra Medeiros (2008), o estabelecimento de uma zona preferencial significa “uma regionalização voltada para o comércio estratégico [que] faz parte de uma estratégia global dos Estados nacionais em favor de suas indústrias, não mais limitado ao espaço nacional, mas se exercendo em um contexto que transcende seus limites territoriais (MEDEIROS, 2008, p. 221).

²¹⁶ “Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” (END, 2005, p.8). Ou ainda: “Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento. Forte é o projeto de desenvolvimento que, sejam quais forem suas demais orientações, se guie pelos seguintes princípios: a) Independência nacional, efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar a poupança estrangeira, sem dela depender; b) Independência nacional, alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento; e c) Independência nacional, assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas

Os documentos oficiais, Política Nacional de Defesa (PND, 2012)²¹⁷, Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008 e 2012)²¹⁸ e Livro Branco de Defesa (2012)²¹⁹, preconizaram e reafirmaram a ampliação das relações externas do país com o seu entorno geopolítico imediato, isto é, um espaço que inclui América do Sul, Atlântico Sul e costa ocidental da África. Trata-se de uma ampla área geográfica, marcada pela existência de “estoques” de recursos minerais e energéticos, de terras agricultáveis e de biodiversidade, e por oportunidades de investimentos de capital, um espaço em que as grandes potências buscam assegurar e ampliar suas posições.

Ciente das limitações de poder bruto na acirrada dinâmica de conquista por zonas de influência geoeconômica, o exercício de liderança política, econômica e diplomática do Brasil sobre o “entorno geopolítico imediato” reintroduz a necessidade de formulação de uma estratégia de integração internacional que reduza suas vulnerabilidades, elenque suas prioridades e seja coerente com uma perspectiva de conquista de maior autonomia no jogo das disputas de poder do sistema interestatal contemporâneo²²⁰. Essa forma de inserção internacional exige constante atualização

oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. O Brasil não será independente enquanto faltar para parcela do seu povo condições para aprender, trabalhar e produzir” (END, 2005, p. 09).

²¹⁷ Do documento Política Nacional de Defesa (2012), que é o texto de referência de mais alto nível para o planejamento da defesa, retira-se que a “América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (PND, 2012, p. 21).

²¹⁸ Na Estratégia Nacional de Defesa delimita-se a atuação internacional no sentido de aprofundar os laços com os países do entorno estratégico, visando manter um ambiente de estabilidade regional. Para tanto, argumenta que há necessidade de intensificar “a cooperação e o comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)” e de consolidar a “Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e o incremento nas interações inter-regionais, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)” (END, 2012, p. 137-138).

²¹⁹ Do Livro Branco de Defesa Nacional, destaca-se: “A política externa brasileira considera o diálogo e a cooperação internacionais instrumentos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados. Na relação com outros países, o Brasil dá ênfase a seu entorno geopolítico imediato, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (BRASIL, 2012, p. 12).

²²⁰ Nesse tocante, apresenta-se como essencial a convergência entre a política de defesa e a política externa. A END, por exemplo, ao propugnar a capacitação da indústria nacional de material de defesa como indispensável para a conquista de autonomia tecnológica em setores estratégicos, explicita em sua diretriz número 22: “A motivação de ordem internacional será trabalhar com o país parceiro em prol de um maior pluralismo de poder e de visão no mundo. Esse trabalho conjunto passa por duas etapas. Na primeira etapa, o objetivo é a melhor representação de países emergentes, inclusive o Brasil, nas organizações internacionais – políticas e econômicas – estabelecidas. Na segunda, o alvo é a reestruturação das organizações internacionais, inclusive a do regime internacional de comércio, para

na capacidade de criar arranjos políticos, consensos, coalizões e alianças com distintos países, tendo como referência os seus objetivos geopolíticos. Não se trata, como adverte Fiori (2014, p. 277), de uma espécie de “ideologia nacionalista, nem muito menos a qualquer tipo de cartilha militar”, mas sim de um “imperativo ‘funcional’ do próprio ‘sistema interestatal capitalista’”.

No período posterior aos insucessos das experiências de ajuste estrutural pela via liberal dos anos 1980 e 1990, o Brasil e alguns países africanos vivenciam transformações substanciais na economia e em suas políticas internacionais. As convergências geopolíticas reforçaram a busca por uma estratégia de integração, no Atlântico Sul, mais pragmática e horizontal. Um novo ciclo, impulsionado por discursos políticos com raízes na década de 1960, encampou e fez aumentar, de modo exponencial, os arranjos, as parcerias e as coalizações de poder entre Estados no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Dadas as especificidades, este ciclo, que se iniciou nos anos 2000, destoa do histórico de relações assimétricas que tanto Brasil quanto os Estados africanos estabeleciam com as potências do Norte.

Um dos pontos de destaque desse momento de convergência nas relações Brasil-África foi o estabelecimento de uma política externa ativa, com um engajamento presidencial sem precedentes na história brasileira²²¹. Se, nos anos 1990, o continente africano saía do eixo estratégico de política externa, conformando “anos de silêncio e afastamento” (SARAIVA, 2011), nos anos 2000, foi incluído como um destino importante para a política externa e para os capitais nacionais, reforçando os laços históricos, sociais e culturais entre os dois lados do Atlântico. Com a posse do novo governo, já no primeiro pronunciamento, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva

que se tornem mais abertas às divergências, às inovações e aos experimentos do que são as instituições nascidas ao término da Segunda Guerra Mundial” (END, 2012, p. 19).

²²¹ Desde 2 de novembro de 2003, data da primeira visita oficial do Presidente Lula a São Tomé e Príncipe, foram realizadas sob seu mandato 34 viagens oficiais, percorrendo 24 países africanos. Dos presidentes anteriores, de João Figueiredo (1979-1985), primeiro presidente brasileiro a pisar oficialmente em um país africano, a Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), foram visitados 16 países em viagens oficiais, distribuídas da seguinte forma: João Figueiredo (2 viagens, passando por 6 países), José Sarney (2 viagens a 2 países), Fernando Collor (1 viagem percorrendo quatro países: Angola, Moçambique, Namíbia e Zimbábue), Itamar Franco (1 viagem para o Senegal) e FHC em seus 8 anos de governo (3 viagens visitando 3 países: África do Sul, Angola e Moçambique). A presidente Dilma Rousseff (2010 a 2014) esteve em 6 países (África do Sul, Angola, Moçambique, Guiné Equatorial, Nigéria e Etiópia) em 4 viagens, excluindo dessa contagem uma viagem à África do Sul por ocasião do funeral de Nelson Mandela. (Dados organizados a partir de consulta à Biblioteca da Presidência da República. Acesso online: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>).

sinalizava o espaço que os países do continente africano teriam em sua agenda²²². Reafirmavam-se, assim, elementos e princípios emulados da PEI, de Jânio e Jango, e da “diplomacia do pragmatismo responsável”, do governo Geisel, resgatando um longo, porém tímido e oscilante, lugar de destaque da África na estratégia brasileira de inserção internacional²²³. Em seus dois mandatos, o presidente Lula realizou 34 viagens oficiais, passando por 24 países²²⁴; o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, fez 67 visitas oficiais a 34 países africanos durante sua gestão²²⁵. Ao começar a primeira viagem à África por São Tomé e Príncipe, Lula destacaria o peso dos vínculos históricos, da cooperação técnica e da estratégia política no ciclo que se intensificaria a partir de então²²⁶.

Encetou-se um tipo de engajamento na política externa, com amplo envolvimento presidencial, que vislumbra ser, em curto prazo, um componente

²²² “Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado”. (SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso de Posse**, 01 de janeiro de 2003).

²²³ “tomei a decisão de que o Brasil precisaria fazer uma inflexão na sua política internacional. O Brasil precisaria ter um olho para a América do Sul e a América Latina e, ao mesmo tempo, ter outro olho para o continente africano” afirma o presidente Lula em discurso por ocasião da II Conferência de intelectuais da África e da Diáspora, em 2006 (MRE, 2006, p. 37).

²²⁴ Em seu primeiro governo (2003-2006), o presidente Lula fez 20 viagens, visitando 18 países. Em 2003, passou por África do Sul, Angola, Egito, Líbia, Moçambique, Namíbia e São Tomé e Príncipe. Em 2004, por São Tomé e Príncipe (por ocasião da Cúpula da CPLP), Cabo Verde e Gabão. Em 2005, por Camarões, Gana, Guiné Bissau, Nigéria e Senegal. E, por fim, em 2006 viajou para África do Sul, Argélia, Botsuana, Benim e Nigéria (em virtude da I Cúpula da ASA). No seu segundo governo (2007-2010), Lula fez 14 viagens oficiais. Em 2007, foi para África do Sul (por ocasião da II Cúpula do IBAS), Angola, Burkina Faso e República do Congo. Em 2008, foi para Moçambique e Gana (por ocasião da reunião da UNCTAD). Em 2009, realizou uma viagem à Líbia (a convite para participar da Cúpula da União Africana, na qual fez o discurso de abertura). Em 2010, último ano de governo, viajou para África do Sul, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, Moçambique e Cabo Verde (por ocasião da Cimeira da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental - CEDEAO). (Esses dados foram levantados na base de dados oficiais da Biblioteca da Presidência da República, 2016, e no MRE, 2016).

²²⁵ Dados levantados nas bases de dados oficiais da Biblioteca da Presidência da República (2016) e no sítio do MRE (2016).

²²⁶ “Desta ilha partiram grandes contingentes de africanos escravizados, durante um dos capítulos mais sombrios da história da humanidade. Daqui, transferiram-se para o Nordeste brasileiro os primeiros engenhos de açúcar. Mas hoje nos reencontramos para celebrar os laços de amizade fraterna que nos unem, e olhar para um futuro de realizações em benefício de nossos povos. Tenho repetido que isso constitui um dever moral e uma necessidade estratégica do Brasil” (SILVA, Luiz, 2003b).

econômico-comercial²²⁷, e, em longo prazo, parte de uma estratégia que se guiaria pelo objetivo de fortalecer os vínculos políticos entre países do Sul com afinidades históricas, econômicas e culturais. Vínculos estes apartados pela trajetória de construção nacional que ensejou de modo subordinado tanto o Brasil quanto os Estados africanos no sistema interestatal capitalista.

Se é da geopolítica que se pode retirar os elementos fundamentais que orientam uma política externa de um Estado, tem-se, na diplomacia, no estabelecimento das condições materiais para o exercício cotidiano das políticas entre Estados, uma expressão da capacidade operacional para fazer valer a consecução dos objetivos traçados. Na tortuosa aproximação entre os dois lados do Atlântico Sul, a criação de embaixadas é um retrato dessa história de movimentos pendulares. Em 2002, o Brasil contava com apenas 17 embaixadas em solo africano, saltando para 37 em 2014²²⁸. Os mapas 01 e 02 abaixo retratam esse quadro.

²²⁷ Ana Garcia (2012) fez uma análise detalhada das relações político-empresariais que permearam o processo de internacionalização de empresas no governo Lula, bem como a maior projeção internacional do Brasil na África. No apêndice de sua tese, publicou uma lista de medidas de política externa e o envolvimento de empresas brasileiras nesse processo, destacando, do mesmo modo, os conflitos ambientais, trabalhistas e políticos decorrentes. Júlia Vilas-Bôas (2014) buscou relacionar as diretrizes de política externa com os mecanismos de apoio aos investimentos das empresas brasileiras na África. Para tanto, esmiuçou o leque de incentivos fomentados ou intensificados durante o governo Lula: visitas presidenciais e missões empresariais, feiras de negócios, cooperação técnica, mecanismos de proteção ao investimento, perdão de dívidas e financiamento estatal.

²²⁸ Desde 2013, o Brasil passou a contar com 37 embaixadas em um continente que possui 54 Estados africanos. Dessas embaixadas, 17 foram abertas ou reativadas durante o governo Lula (2003-2010) e 3 no governo Dilma (2011-2014); além disso, houve, também, a abertura dos consulados na Nigéria (Lagos) e na África do Sul (Cidade do Cabo), ambos no ano de 2005. Dos locais onde as embaixadas foram estabelecidas, segue a seguinte lista em ordem cronológica: em 2003, em São Tomé e Príncipe (São Tomé); em 2004: na Nigéria (transferência da embaixada de Lagos para Abuja) e na República Democrática do Congo (Kinshasa); em 2005: na Etiópia (Adis Adeba), no Sudão (Cartum), na Tanzânia (Dar es Salam) e em Camarões (Iaundê); em 2006, na Guiné (Conacri), no Benim (Cotonou), no Togo (Lomé) e na Guiné Equatorial (Malabo); em 2007, em Botsuana (Gaborone) e na Zâmbia (Lusaka); em 2008, no Mali (Bamako), no Congo (Brazzaville) e no Burkina Faso (Uagadugu); em 2010, na Mauritània (Nouakchott); em 2011, na Libéria (Monróvia); em 2012, em Serra Leoa (Freetown) e, por fim, em 2013, no Malauí (Lilongue) (GARCIA, 1996; MRE, 2016; VISENTINI, 2016).

Mapa 01 - Embaixadas Brasileiras na África, ano 2002



Mapa 02 - Embaixadas Brasileiras na África, ano 2014



Fonte: Elaboração própria, dados do MRE (2016).

Esse crescimento significativo posicionou o país, a partir de 2011, como o detentor da quinta maior representação diplomática no continente²²⁹, estando atrás apenas de EUA (49), China (48), França (46) e Rússia (38) (STOLTE, 2015). Todos são potências econômicas e militares; todos, por exemplo, detêm assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Dos Estados com as características descritas, somente o Reino Unido tem um número de representações diplomáticas inferior ao do Brasil.

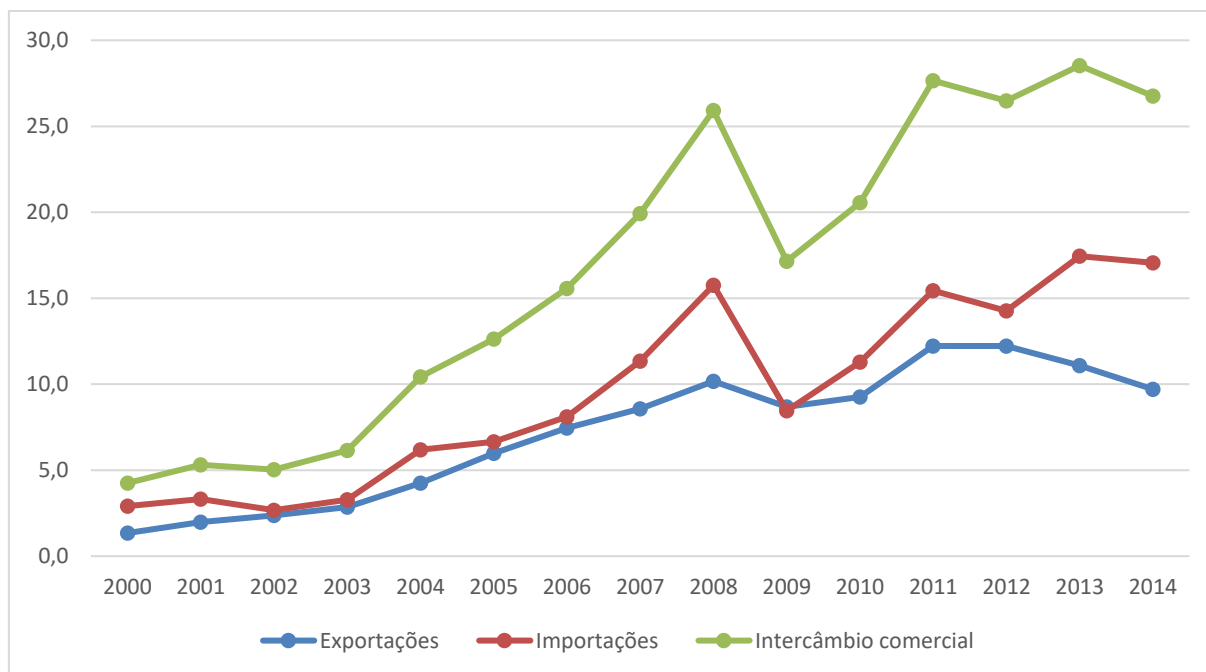
O esforço de expansão da influência externa buscou conjugar a defesa de interesses geopolíticos e econômicos, a internacionalização de uma agenda de políticas sociais de combate à pobreza e a ampliação de laços de solidariedade internacional com o propósito de fortalecer os alinhamentos políticos para se questionar a ordem internacional e o grau de representatividade que os países do Sul detinham nas discussões e deliberações nos fóruns multilaterais. Tais fatores, na retórica política e nos seus discursos a fim de ampliar os consensos, fizeram com que tal movimento recebesse o nome de “democratização da globalização”²³⁰.

²²⁹ Como apontado no segundo mapa, somente 17 países não contam com embaixadas brasileiras, são eles: Burundi, Chade, Comores, Djibuti, Eritreia, Gâmbia, Lesoto, Madagáscar, Maurício, Níger, República Centro-Africana, Ruanda, Seicheles, Somália, Suazilândia, Sudão do Sul e Uganda (MRE, 2016). Todos eles, entretanto, são representados cumulativamente por uma designada embaixada brasileira no continente.

²³⁰ Pode-se, de certo modo, encontrar uma síntese dessa “vontade estratégica” no discurso do presidente Lula por ocasião da Cúpula da África – América do Sul (AFRAS), realizada em 2006, em Abuja, na Nigéria. “Se queremos outra globalização – menos desigual, mais solidária – precisamos construir parcerias estratégicas que unam os países em desenvolvimento em torno dos mesmos objetivos e que atendam, sobretudo, aos países mais pobres. Uma nova geografia política e econômica

Do ponto de vista do intercâmbio comercial, as relações Brasil-África saltaram de US\$ 4,2 bilhões em 2000, para 26,8 bilhões em 2014, passando pelos US\$ 28,5 bilhões de melhor desempenho em 2013, como é possível visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 03 – Relações Brasil-África: evolução do intercâmbio comercial (US\$ bilhões)



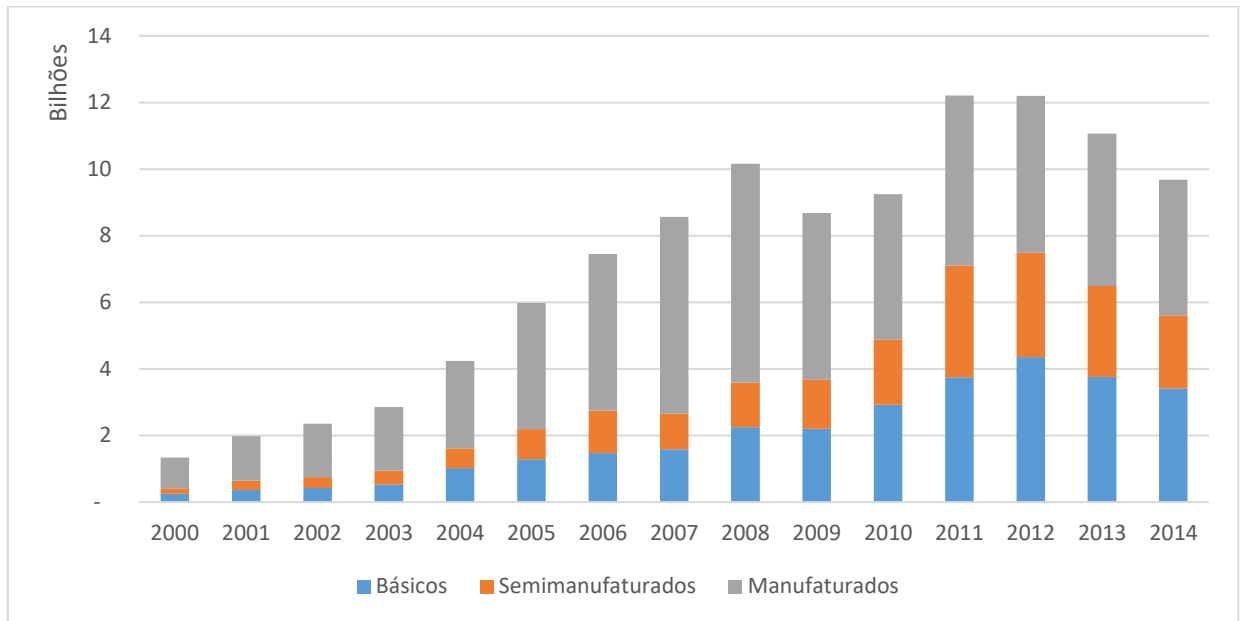
Fonte: MDIC (2016). Elaboração própria.

Um crescimento excepcional, na ordem de 4,3 vezes entre 2003 e 2014, malgrado o fato de o Brasil reproduzir o mesmo padrão de exportação que tem com os parceiros comerciais do Norte, isto é, concentrado em produtos ligados à cadeia produtiva dos minérios e do agronegócio. O gráfico abaixo, divide os produtos exportados em três tipos: básicos, manufaturados e semimanufaturados²³¹.

só será possível se atores com afinidades escolherem o diálogo direto e a ação conjunta nos foros internacionais”. (MRE, 2006, p.184)

²³¹ Seguindo a classificação do MDIC para a divisão das mercadorias e produção de dados, os produtos básicos referem-se a “aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração”. São exemplos desse grupo: minérios e produtos agrícolas. Já os produtos industrializados são aqueles que passaram por transformações substantivas. Dentro destes os semimanufaturados representam aqueles que “ainda não estão em sua forma definitiva de uso, quer final quer intermediário, pois deverão passar por outro processo produtivo para se transformarem em produto manufaturado”. Cita-se como exemplo de produtos semimanufaturados o ferro e o aço, que após novo processamento industrial tornaram-se laminados planos, um produto manufaturado (MDIC, 2016)

Gráfico 04 - Exportações brasileiras para a África (em US\$)

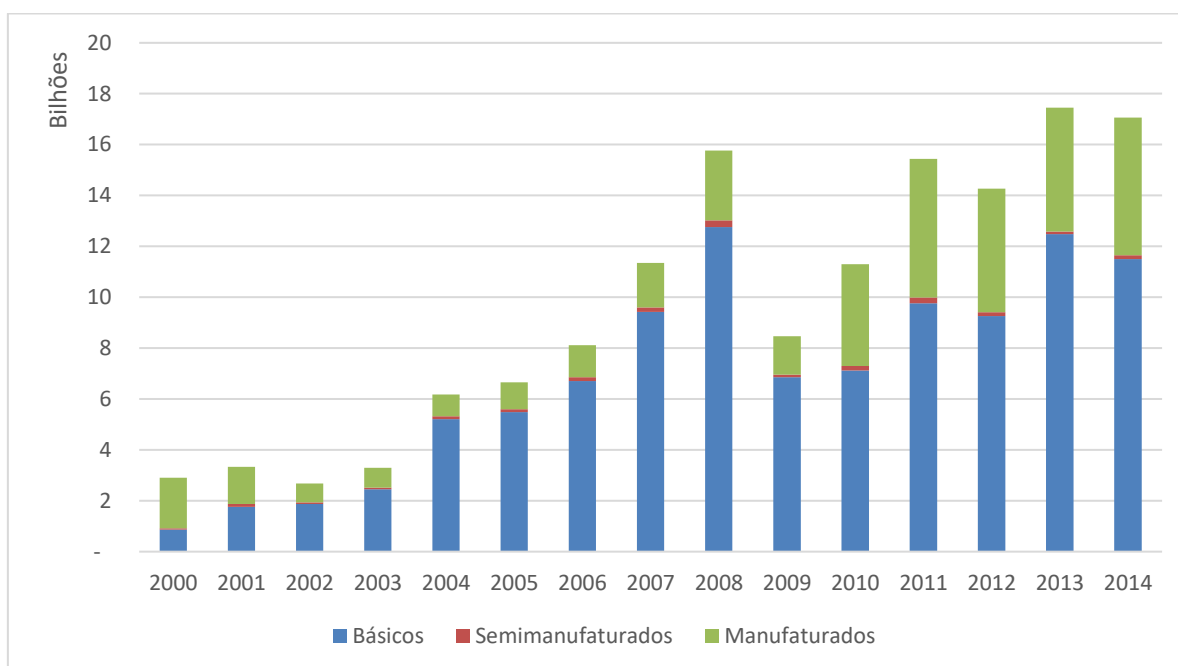


Fonte: MDIC (2016). Elaboração própria.

Dentre os principais produtos exportados, destacam-se os derivados do açúcar, da carne e da soja. Para ilustrar a situação, pode-se, por exemplo, avaliar o desempenho recente. Entre janeiro e agosto, dos anos de 2013 e 2014, dos 10 principais produtos brasileiros exportados para a África, que correspondiam a um total aproximado 59% do montante, apenas 2 não eram do setor agroindustrial: o minério de ferro (aproximadamente 5,4% do total exportado) e tratores rodoviários para semi-reboque (aproximadamente 1% do total)²³².

²³² Dados obtidos a partir do levantamento do intercâmbio comercial brasileiro, uma publicação da Secretaria de Comércio Exterior, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2015)

Gráfico 05 - Importações brasileiras do continente africano (em US\$)



Fonte: MDIC (2016). Elaboração própria.

Das importações provenientes da África, o destaque absoluto é o setor do petróleo e derivados. De acordo com o Anuário Estatístico da Agência Nacional do Petróleo (ANP), de 2014, a África representava, em 2013, 72% de todo o petróleo importado pelo país, sendo a Nigéria, disparada, o principal país fornecedor, seguida por Argélia, Guiné Equatorial e Angola.

Não obstante, o aumento do intercâmbio comercial brasileiro com a África entre 2000 e 2014, de US\$ 4 bilhões para US\$ 26,7 bilhões, o fluxo de investimentos brasileiros ainda é pequeno no continente. Apenas para efeito de comparação, a China, por exemplo, apresentou um fluxo comercial com a África de mais de US\$ 110 bilhões em 2011, substituindo o BIRD como a principal fonte de financiamento da África. Na década, os empréstimos só do *Exim Bank* chinês estiveram na ordem US\$ 67,2 bilhões, enquanto o BIRD, nesse mesmo período, desembolsou US\$ 54,7 bilhões²³³. O acumulado do BNDES, principal fonte de financiamento do país, foi de US\$ 4,15 bilhões (na modalidade pós-embarque), como será visto no tópico 3.6 desta tese.

Sem um histórico de dominação extraterritorial, como a experiência clássica do imperialismo dos países europeus, ou uma necessidade premente de importar energia

²³³ "BRASIL quer conter presença chinesa na África". Jornal Valor Econômico, 20 de fevereiro de 2013.

e alimentos, como os chineses e indianos, torna-se pertinente questionar: quais são os interesses do Brasil na África? O que fundamentaria o estabelecimento de uma política externa ativa e que credenciaria um lugar estratégico à África?

A resposta, todavia, escapa a uma lógica pragmática, imputando, na realidade, uma leitura em diferentes frentes. Da dimensão econômica, destacam-se as estratégias de ampliação das exportações e diversificação dos parceiros e, também, os direcionamentos para a internacionalização de empresas brasileiras. Da vertente político-institucional, destacam-se a agenda de Cooperação Sul-Sul e as possibilidades concretas de contribuir com a difusão de tecnologias nas áreas de agricultura e saúde, além de políticas sociais e educacionais²³⁴. E, por fim, da dimensão geopolítica, de onde derivaria, em tese, a compreensão de que, fora do empenho político e de uma longa persistência estratégica, dificilmente prosperam os laços econômicos entre os Estados do Sul e as mudanças almejadas na hierarquia do sistema de acumulação de riqueza e de representação política global.

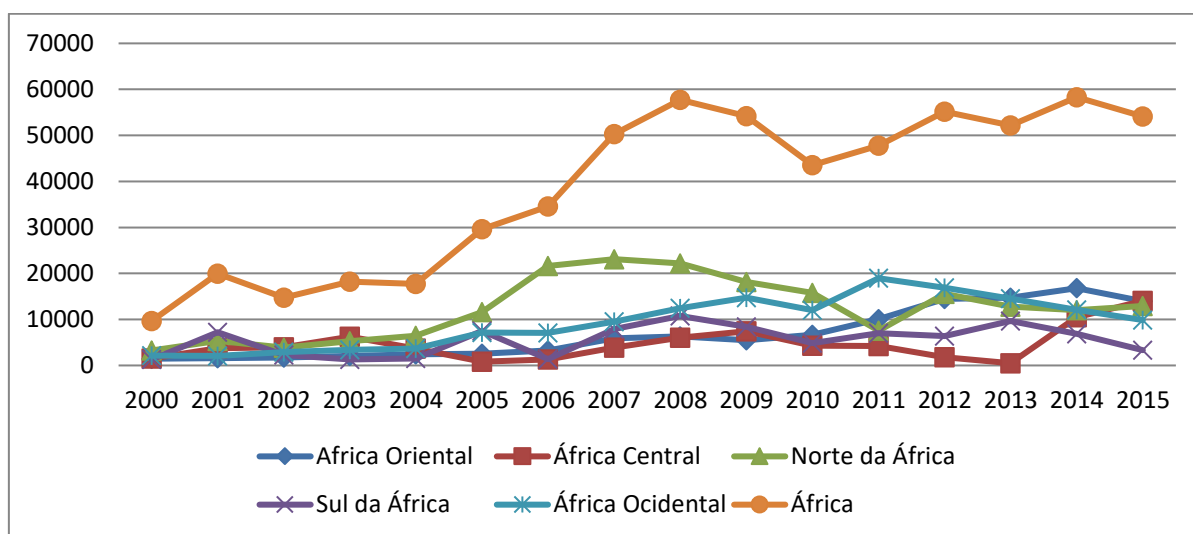
²³⁴ Com bem fundamentado por Stuenkel (2014), essas duas amplas dimensões citadas são instrumentos que contribuem com ganhos relativos de legitimidade e poder nas relações internacionais; ambas deram ao Brasil um espaço significativo para a inserção diferenciada na África.

3.2. Expansão dos investimentos na África e as iniciativas de integração territorial

Desde o início dos anos 2000, o continente africano transformou-se em uma zona privilegiada de expansão de capitais. A taxa de crescimento real do PIB no continente, entre 2000 e 2014, expandiu-se, em média, 5,0% ao ano, sendo que na África Subsaariana a média foi de 5,5%, ao passo que no Brasil os dados indicam um crescimento de 3,4% ao ano. A média mundial ficou na ordem de 3,9%²³⁵ (FMI, 2015; BC, 2016).

O fluxo de investimentos externos diretos (IED) para a África apresentou um desempenho excepcional, saindo de um patamar de US\$ 9,5 bilhões em 2000, correspondendo a 0,7% dos fluxos totais no mundo, para atingir a somatória de US\$ 58,3 bilhões em 2014. Tal valor constitui 4,5% dos fluxos totais, conforme dados da UNCTAD apresentados no gráfico a seguir.

Gráfico 06 – Investimento Externo Direto na África (2000-2015) (US\$ milhões)



Fonte: UNCTADstat (2016). Elaboração própria.

Soma-se a essa dinâmica favorável dos investimentos externos diretos, a existência comprovada, na África, de 40% de importantes recursos minerais do mundo; além disso, 60% de suas terras aráveis estão subutilizadas ou não cultivadas (STUENKEL, 2014). Esse crescimento dos IED pode ser explicado por um conjunto

²³⁵ Quando considerado o crescimento de alguns países selecionados para o mesmo período, observa-se o seguinte quadro: Angola (9,2%), Nigéria (7,8%) e África do Sul (3,2%) (FMI, 2015)

de fatores, que inclui desde a retomada de políticas de corte nacionalista, com o distanciamento progressivo das recomendações e condicionamentos de ordem econômica e fiscal defendidos por agências internacionais (como FMI e Banco Mundial), até o aumento da demanda e dos preços internacionais das commodities minerais; o que produziu uma relativa melhora nas situações de restrição externa de vários países africanos²³⁶. Em resumo, a existência de grandes reservas de riqueza mineral e energética, o aumento das exportações, a ampliação dos investimentos produtivos em infraestrutura de energia e transportes, a intensificação do comércio intra-regional, o aumento da renda e a maior estabilidade jurídica contribuíram para um redimensionamento da África no sistema internacional.

Depois da independência do Sudão do Sul, em 2011, a África conta com 54 países reconhecidos pela ONU, dos quais 16 são *landlocked*, isto é, não têm acesso direto ao mar²³⁷. Como a geografia, de acordo com pensamento clássico do geopolítico Nicholas Spykman (1942), é o mais fundamental dos fatores da política externa, por ser o mais permanente, há de se supor que este fato impõe uma série de constrangimentos à economia desses países, tornando necessária a urgência em investimentos de infraestrutura para a integração territorial nos âmbitos regional e continental²³⁸.

Herança direta dos séculos de dominação colonial, a organização das vias e redes territoriais segue uma lógica extravertida, notadamente seguindo linhas retas em direção aos principais portos de escoamento de recursos minerais e mercadorias (PENHA, 2011). Os Estados sem acesso ao mar, todavia, permanecem numa situação de dupla dependência, do mercado externo para exportar suas riquezas,

²³⁶ Como demonstra Ribeiro (2013), a crescente expansão chinesa, principalmente a partir dos anos 2000, foi um fator importante na elevação dos preços internacionais de alguns recursos primários, ocasionando uma reversão nos termos de intercâmbio. Isso por conta tanto da demanda por bens primários quanto pelo efeito custo, que barateou os preços de artigos industrializados.

²³⁷ São eles: Botsuana; Burkina Faso; Burundi; Chade; Etiópia; Lesoto; Mali; Malauí; Níger; República Centro-Africana; Ruanda; Sudão do Sul; Suazilândia; Uganda; Zâmbia e Zimbábwe.

²³⁸ A “morte da distância” ou o fim das barreiras físicas para a circulação dos capitais e da riqueza apresenta-se mais como uma ficção do que como fato para uma lista grande de países sem acesso ao mar. Essa é uma das constatações do livro *Geography against Development*, de Anwarul Chowdhury e Sandagdorj Erdenebileg, de 2006. De acordo com os autores, os Estados sem acesso ao mar foram os que apresentaram o maior grau de marginalização na economia internacional na década de 1990. Dos 42 Estados existentes, excetuando o caso dos europeus, todos os outros figuram entre os mais pobres do mundo. A África é o continente com o maior número deles e onde a correlação *landlocked* e altas taxas de pobreza mais se verifica (CHOWDHURY e ERDENEBILEG, 2006, p. 3-4)

adquirir moeda externa e os bens demandados; e, ao mesmo tempo, dos Estados vizinhos que controlam as rotas de exportação e portos.

De acordo com o estudo de Caputo e Rodrigues (2014), o comércio entre os Estados africanos cresceu de US\$ 45,9 bilhões, em 1995, para US\$ 130,1 bilhões, em 2011. Entretanto, as deficiências de infraestrutura, os elevados custos de transporte, as altas tributações para mercadorias que cruzam mais de uma fronteira e a instabilidade política contribuem para os eventuais impasses e para as irregularidades nas relações econômicas e comerciais entre os países da África. A somatória desses fatores continua a exercer influência no padrão de comércio estabelecido por cada Estado africano e, ao invés da intensificação dos eixos internos de no continente, permanece uma estrutura que os vincula aos países da Europa e da Ásia. Aliás, a África é considerada o continente com o menor grau de integração do mundo, com baixos níveis de comércio intra-regional e com a menor parcela de participação no comércio internacional (NEPAD, 2016)²³⁹.

Embora os investimentos externos diretos e as taxas de crescimento econômico tendam a aumentar no continente, o déficit em infraestrutura continua a ser um dos principais fatores de restrição. De acordo com dados do *African Development Bank* (AfDB), 66% da população africana não tem acesso a estradas, enquanto 70% está privada do acesso à energia elétrica²⁴⁰. Apenas 5% da agricultura no continente utiliza-se de técnicas de irrigação. Quanto a internet de alta velocidade está restringida a 6% do território, enquanto a média para os países em desenvolvimento é de 40%. (AfDB, 2014)

Como resposta a esse déficit de infraestrutura territorial, integração política e econômica, foi criado, sob a liderança da União Africana e no âmbito das ações da *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), o Programa para o

²³⁹ “PROGRAMME for Infrastructure Development in Africa (PIDA)”. Disponível em: <http://www.nepad.org/programme/programme-infrastructure-development-africa-pida>. Acesso em: dezembro de 2016.

²⁴⁰ “An AfDB study, ‘Infrastructure Deficit and Opportunities in Africa’ states that only 34 percent of Africa’s population has access to roads, compared to 50 percent in other parts of the developing world. Transport costs on the continent are 100 percent higher than they are in other parts of the developing world. The study also notes that only 30 percent of Africa’s population has access to electricity, compared to 70-90 percent in other parts of the developing world. Further, Africa’s water resources are underutilized, with only 5 percent of the continent’s agriculture under irrigation. Similarly, Internet penetration on the continente is at a mere 6 percent, compared to an average of 40 percent elsewhere in the developing world” (AfDB, 2014, p. 40).

Desenvolvimento de Infraestruturas na África (PIDA) ²⁴¹. Lançado em 2010, esse amplo e ambicioso programa visa capitalizar os crescentes investimentos externos na África desenvolvendo infraestruturas para o continente. O PIDA estima que o crescimento africano seja de 6% por ano entre 2012 e 2040. As razões para tal estimativa residem na existência de recursos minerais e energéticos, no aumento populacional, na melhoria das condições básicas de vida, nos investimentos em educação e no aumento do PIB per capita²⁴².

Com estimativas de custos na ordem de US\$ 360 bilhões (AFDB, 2014), os amplos investimentos em infraestrutura colocam o desafio do financiamento no cerne do problema²⁴³. No plano de ação prioritário, estão elencados 51 projetos, com variáveis prazos de término, sendo a maioria deles previsto para 2020. Tais projetos apresentam um custo estimado de US\$ 68 bilhões. Adiciona-se, enquanto complicador à NEPAD e o PIDA, às restrições de financiamento, os custos altos dos projetos de grande porte, a diversidade de Estados (estruturas políticas, jurídicas, moedas, etc.) e os riscos políticos embutidos em obras de integração regional²⁴⁴.

A despeito dos problemas estruturais de financiamento, estima-se que, em 2012, o montante comprometido para investimentos em infraestrutura tenha sido de US\$ 89 bilhões (AfDB, 2014), sendo 47% desta fatia assumida pelos governos africanos; logo em seguida, com 15% do total, estavam os chineses. Quando considerados só os financiadores externos, a China bancou 28%; os bancos

²⁴¹ Em 2001, junto a criação da União Africana (em substituição à Organização da Unidade Africana) foi lançada a NEPAD. Uma iniciativa que buscou sistematizar a ideia de “renascimento africano”. A NEPAD pauta-se no entendimento compartilhado de que a eliminação da pobreza e os investimentos em infraestrutura territorial são fundamentais para que os países do continente tenham uma trajetória consistente de crescimento econômico e de resolução de seus problemas mais pendentes (NEPAD, 2016).

²⁴² Nessas projeções, o crescimento implicará que, nos próximos 30 anos, o PIB dos países africanos sextuplicará e a média de rendimento per capita se elevará para acima dos US\$ 10.000 para todos os países (PIDA, 2012).

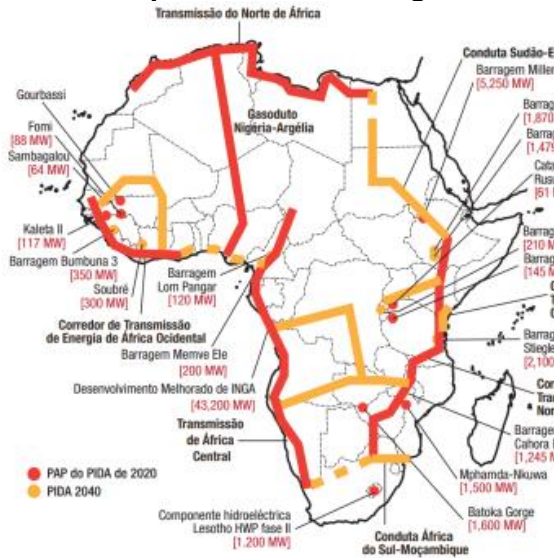
²⁴³ De acordo com o documento de lançamento do programa, “a escala dos investimentos necessários significa que todas as possibilidades precisam de ser alavancadas, incluindo as não-Organizações para fontes de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento tais como os Fundos Árabes, Brasil, China e Índia” (PIDA, 2012, p. 8).

²⁴⁴ De acordo com o *African Development Report* de 2014: “Mobilizing resources for regional infrastructure implies important challenges besides the large gaps in project preparation. Resource mobilization is also constrained by weak political commitment to regional infrastructure projects by cooperating countries [...] Financing cross-border projects often requires strong governance and capacity for contract enforcement in cooperating countries than national projects. Multiple currencies also complicate regional infrastructure operations, particularly on the revenue side, and related currency risk. Untested or poorly-understood governance structures may also impede finance from capital markets” (AfDB, 2014, p. 41).

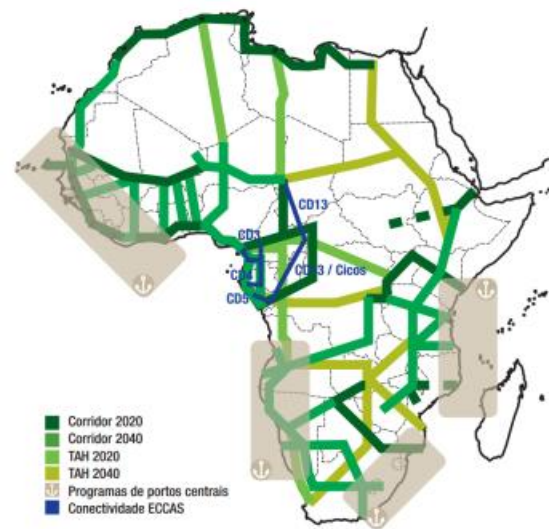
multilaterais de desenvolvimentos, 19%; o setor privado, 17%; os fundos árabes 11%; a União Europeia, 11%; o Japão, 5%; os Estados Unidos, 3%; os bancos regionais de desenvolvimento, 3%; e Brasil, Índia e Coréia do Sul financiaram, cada um com 1% (AfDB, 2014).

Abaixo, os Mapas 02, 03, 04 e 05 indicam os principais projetos e perspectiva de investimento do PIDA.

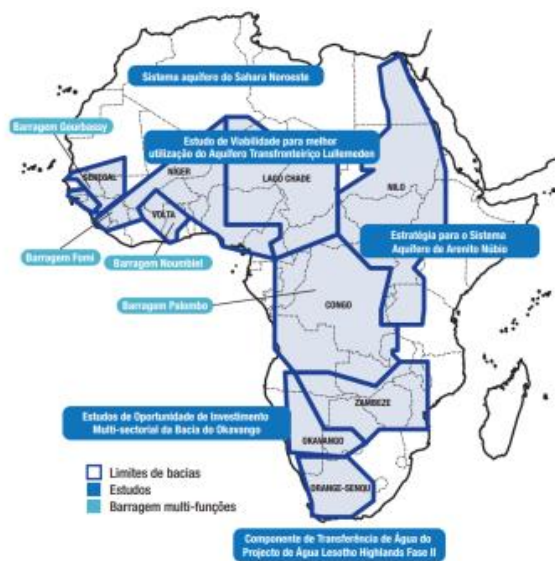
Mapa 03 – PIDA, Energia



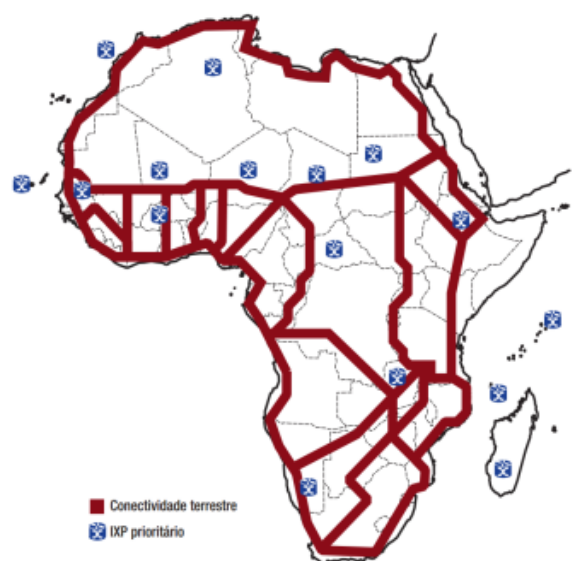
Mapa 04 - PIDA, Transportes



Mapa 05 – PIDA, Água



Mapa 06 – PIDA, Tecnologias



Fonte: PIDA (2012)

O principal objetivo do PIDA é eliminar o déficit de infraestrutura e, portanto, prevê investimentos em grandes sistemas de engenharia, interligando o continente de norte a sul. Segue, abaixo, a Tabela 03 com os números dos projetos prioritários.

Tabela 03 - Plano de Ação Prioritário do PIDA, de 2012 a 2020

Setor	Número de projetos	Investimentos (em bilhões de US\$)
Energia	15	40
Transportes	24	25
Água	9	1,7
Infraestrutura de TCI	3	0,5
Total	51	67,2

Fonte: PIDA (2012).

Os mapas e a tabela acima demonstram algumas dessas macroiniciativas de integração do continente. Do ponto de vista energético, as obras de infraestrutura buscam aumentar a capacidade de geração de energia instalada, dos atuais 125 gigawatts²⁴⁵ para cerca de 700 em 2040. Tais obras, se concluídas, aumentarão o acesso à energia, que, em 2009, atendia 39%, para quase 70% em 2040, o que propiciará o acesso a mais de 800 milhões de pessoas. O programa visa, principalmente, projetos de construção de hidroelétricas e linhas de transmissão²⁴⁶. Obras em petróleo e gás também estão previstas, porém em menor escala.

No caso dos transportes, planejam-se obras em diferentes modais, com destaque para o rodoviário e o ferroviário. A estimativa é que, mantidas as taxas de crescimento econômico das últimas duas décadas, o volume de bens transportados aumentará na ordem de 6 a 8 vezes. Estima-se que o fluxo portuário, por sua vez, passará de 265 toneladas, segundo o dado de 2009, para aproximadamente 2 bilhões de toneladas, em 2040²⁴⁷.

²⁴⁵ Apenas para efeito de comparação, o Brasil (8ª maior capacidade instalada do mundo) detinha, em 2010, um potencial de 112,4 gigawatts, enquanto os Estados Unidos (1ª do *ranking*) apresentava 1.039 gigawatts (EPE, 2013).

²⁴⁶ De um grupo de 15 projetos prioritários, a obra de “Interligação Central Africana”, por exemplo, está orçada em US\$ 10,5 bilhões. Representa uma linha de 3.800 km, que, partindo da República Democrática do Congo, interligará África do Sul, Angola, Gabão, Namíbia, Etiópia, Guiné Equatorial, Camarões e Chade.

²⁴⁷ De um total de 24 obras prioritárias, o Corredor Multimodal Norte-Sul implicará na modernização do transporte de bens e pessoas entre África do Sul, Botsuana, Zimbabuê, Zâmbia, Malawi, Moçambique

No que se refere aos projetos de infraestrutura para assegurar o abastecimento de água e a agricultura de irrigação, estão previstas construções de barragens e estudos para o melhor aproveitamento dos aquíferos do continente. Os nove projetos previstos projetam um custo de US\$ 1,7 bilhão²⁴⁸.

Por fim, o setor de tecnologia de informação e comunicação prevê a realização de três grandes projetos²⁴⁹, com o intuito de expandir as infraestruturas em fibra óptica terrestre e instalar pontos de intercâmbio de internet entre eles.

A despeito da grandiosidade e das dificuldades para operacionalizar projetos que envolvem tantos países, o programa em questão demonstra viabilidade. O continente é o menos integrado do mundo, tendo baixíssimos níveis de intercâmbio inter-regional e, como um todo, menor fluxo de comércio global (PIDA, 2012). As deficiências em infraestrutura básica entravam o crescimento e contribuem para manter o continente à margem dos fluxos globais de riqueza. A configuração geográfica do continente, o elevado número de Estados e o caráter geométrico de muitas fronteiras nacionais são fatores que requerem programas de investimentos, como o PIDA, a necessidade de envolvimento econômico e, sobretudo, político do maior número de países para que as dificuldades estruturais não obstruam a sua implementação.

Nesse ensejo, ao Brasil abrem-se oportunidades no sentido de ampliar e aprofundar os vínculos políticos, econômicos e estratégicos com o continente africano. Há destaque para o papel do BNDES como uma instituição-chave, com a possibilidade de constituir um importante elo entre o suporte técnico e financeiro para os projetos da NEPAD e do PIDA, bem como de ser a própria fonte de financiamento quando os projetos interessarem as empresas brasileiras²⁵⁰. Caminharia, nessa

e República Democrática do Congo. O custo estimado da obra é de US\$ 2,3 bilhões. Esta é uma obra que está na fase de implementação e operação.

²⁴⁸ Destaca-se, por exemplo, o projeto “Fomi”, com orçamento de US\$ 384 milhões, uma central hidroelétrica na Guiné com um fornecimento de água de irrigação para o Mali e regulação do rio Níger, com impacto direto em nove países.

²⁴⁹ O projeto “TIC Terrestre para Conectividade” tem como meta assegurar a ligação de cada país através de pelo menos duas infraestruturas de banda-larga e assegurar o acesso a cabos submarinos para todos os países insulares. Está orçado em US\$ 320 milhões e tem um impacto continental direto.

²⁵⁰ Os desembolsos do BNDES para o exterior devem ser obrigatoriamente associados às empresas brasileiras ou a exportadores de bens de empresas com unidades produtivas no Brasil, como consta no artigo 9º de seu estatuto. Segundo o Art. 9º, o BNDES poderá “[...] II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior,

lógica, para um resultado próximo daquilo que Blackwill e Harris (2016) chamariam de instrumentos geoeconômicos à serviço de uma estratégia maior²⁵¹.

associadas à exportação; [...] VIII - utilizar recursos captados no mercado externo, desde que contribua para o desenvolvimento econômico e social do País, para financiar a aquisição de ativos e a realização de projetos e investimentos no exterior por empresas brasileiras, subsidiárias de empresas brasileiras e empresas estrangeiras cujo acionista com maior capital votante seja, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica domiciliada no Brasil, bem como adquirir no mercado primário títulos de emissão ou de responsabilidade das referidas empresas (Incluído pelo Decreto nº 7.635, de 5 de dezembro de 2011)” (BNDES, 2016).

²⁵¹ “These state owned banks have far, far deeper coffers than most organs of government policy” (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 73).

3.3. A difusão de empresas brasileiras na África: impulsos privados e convergências geopolíticas

A trajetória de internacionalização das grandes empresas brasileiras é permeada com várias interpretações. Desde 1970, quando o processo se origina, até os anos 2000, quando se intensifica e atinge o seu ápice, muitos estudos e trabalhos foram realizados (COUTINHO et al, 2003; SANTANA, 2003; ALEM e CALVANCANTI, 2005; CAMPOS, 2009; IPEA e BIRD, 2011; HIRATUKA e SARTI, 2011; GARCIA, 2012; VILAS-BOAS, 2014; entre diversos outros). Além disso, instituições, como a Fundação Dom Cabral (FDC) e a SOBEET, passaram a produzir estudos, boletins e rankings relativos ao processo de internacionalização²⁵².

Houve um crescimento substancial da presença de empresas brasileiras na África a partir dos anos 2000. Um movimento que acompanha a tendência de elevação dos investimentos externos diretos provenientes de países emergentes, na definição da UNCTAD (HIRATUKA e SARTI, 2011; GARCIA, 2012; VILAS-BOAS, 2014). Entretanto, essa elevação, visto em termos comparativos com os outros Estados, permanece relativamente baixo, saltando de US\$ 69 bilhões em 2001 para US\$ 214 bilhões em 2009 (IPEA e BIRD, 2011).

Nas considerações de Hiratuka e Sarti (2011), só a partir de 2004 o movimento de internacionalização de empresas brasileiras adquire importância de escala e maior visibilidade²⁵³. Inserido em uma conjuntura de melhoria no quadro de indicadores econômicos²⁵⁴, resultado de uma virtuosa conexão entre os estímulos da demanda

²⁵² A Fundação Dom Cabral (FDC) publica anualmente, desde 2006, o *Ranking FDC das multinacionais brasileiras*. A Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas e da Globalização Econômica (SOBEET) realiza estudos e publica, mensalmente, análises de conjuntura sobre o setor externo e sobre a dinâmica nacional e global dos IDE.

²⁵³ Para os autores, há três grupos de estratégias de internacionalização das grandes empresas brasileiras. No primeiro grupo, estariam aquelas que buscam ampliar ou reafirmar sua posição de liderança global, a exemplo da Vale, da JBS-Friboi, da Petrobras, da Ambev-Interbrew e da Vale. No segundo grupo estariam as empresas que atuam no sentido de ampliar a acumulação de capital e que estão inseridas em um ambiente de intensa competitividade externa; neste campo, por exemplo, estariam empresas do setor siderúrgico (Gerdau, CSN); o setor de máquinas e equipamentos (WEB, Metalfrio); do setor de transporte e peças (Embraer, Marcopolo, Moura) e, também, empresas do setor de serviços de engenharia e construção civil (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, etc.). No terceiro grupo, estariam as empresas que optam por uma estratégia defensiva. Em geral, empresas que atuam em setores tradicionais, com ampla fatia do mercado interno e com alto emprego da força de trabalho. A opção pela internacionalização almeja reduzir os custos de produção e reforçar a capacidade de concorrer no mercado interno.

²⁵⁴ Os elevados superávits comerciais, sobretudo entre 2003 e 2012 com saldo médio de US\$ 30 bilhões por ano (MIDC, 2016), somados ao aumento das reservas internacionais, saltaram de US\$ 37,8

externa (ancorados sobretudo no apetite chinês por commodities agrícolas e minerais) e os da demanda interna (ancorados na retomada dos investimentos e na ampliação do consumo), o processo de expansão de empresas brasileiras refletiu tanto os “constrangimentos e condições de natureza estrutural (ambiente doméstico, regional e global)” quanto o “amadurecimento’ organizacional e financeiro de algumas das principais firmas com sede no país” (GARCIA, 2012, p. 60).

Embora apresente taxas significativas de crescimento econômico e de investimentos externos diretos, além do fato de estar localizada no entorno estratégico brasileiro, a África não figura entre as regiões principais para o ingresso dos investimentos de empresas brasileiras, estando atrás da América do Sul, América do Norte e Europa, e mantendo-se empatada, em termos percentuais, com a América Central e Caribe (FDC, 2013; 2014; 2015). Seguindo as características das décadas anteriores, o crescimento da presença de empresas brasileiras na África ocorreu de modo concentrado em alguns poucos setores: mineração, petróleo e gás e serviços de engenharia. Abarcou, por conseguinte, um número reduzido de empresas.

Pode-se, de modo geral, dividir de duas formas os investimentos brasileiros diretos: uma concentra-se nos grandes investidores, que demandam apoio estatal e estruturas mais sólidas de financiamento em longo prazo, como nos setores de exploração de petróleo, mineração e construção civil. É nessa forma de investimento que se destaca a presença de empresas: Petrobras, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão. Empresas com capacidade de participar e vencer licitações externas, tendo recursos para se autofinanciar, acesso às linhas de crédito do BNDES ou à oferta no mercado externo. Na segunda forma, na esteira desses grandes empreendimentos, estão as empresas de menor dimensão econômico-financeira. Elas ampliam suas presenças na África, suprindo a cadeia de fornecimento e os serviços de consultoria. Além disso, diversas pequenas e médias empresas aproveitaram o ambiente político, diplomático e econômico favorável à internacionalização da produção, das vendas e das marcas. Setores como alimentos e bebidas, confecções e calçados, peças automotivas, cosméticos, produtos eletrônicos, habitação e construção civil ampliaram sua presença nos países africanos, especialmente em Angola (IPEA e BIRD, 2011).

bilhões para US\$ 363,5 bilhões (BC, 2016). Nesse mesmo período, o PIB teve uma média de crescimento de 3,5% ano (BC, 2016).

No caso da Petrobras, a atuação no continente africano remonta a 1979, em Angola, atuação associada à produção e exploração de petróleo *offshore*. Desde os anos 2004, em razão dos ganhos tecnológicos próprios, passou a explorar petróleo em águas profundas neste país²⁵⁵. Na Nigéria, as relações também remontam a década de 1970: a Petrobras, por meio da subsidiária Interbrás, mediava a aquisição de petróleo da estatal nigeriana e, pelo mecanismo do *countertrade*, exportava bens de consumo intermediários, serviços e tecnologia. A partir de 1998, passou a atuar diretamente na exploração de petróleo, e, a partir de 2004, venceu licitação e passou a atuar nos campos *offshore*. Em 2014, a presença da empresa no continente estava concentrada em Angola e Nigéria, além da presença em Benim, Gabão, Namíbia, Tanzânia²⁵⁶. Em Moçambique, a atuação se restringia à Petrobras Biocombustíveis para a produção de etanol.

No caso da Vale, o primeiro acordo para um projeto de exploração de carvão mineral em Moçambique, na mina de Moatize²⁵⁷, foi assinado em 1987, quando ainda era uma empresa estatal (VALE, 2012). Só em 2004, a empresa brasileira venceu a concessão para a exploração de uma das maiores reservas de carvão do mundo, por US\$ 122,8 milhões²⁵⁸. Em 2004, a Vale possuía escritórios de exploração mineral na África do Sul, em Angola, no Gabão e em Moçambique. Em 2014, a empresa tinha presença e atuava na produção, exploração ou construção da logística de transporte em Moçambique²⁵⁹, no Malauí²⁶⁰ e na Zâmbia²⁶¹.

²⁵⁵ O Relatório anual de 2007 da Petrobras, que trazia uma previsão de investimento na ordem de US\$ 15 bilhões entre 2008-2012, enfatizava: “O Golfo do México e o Oeste da África são as regiões prioritárias para as atividades de exploração e produção da Petrobras. A estratégia é atuar em áreas onde a tecnologia e a expertise técnica em águas profundas e ultraprofundas representem vantagem competitiva, como na costa oeste da África, com formação geológica similar à da costa brasileira” (PETROBRAS, 2007, p. 54-55).

²⁵⁶ “No continente africano, onde temos participação em ativos de exploração e produção, atuamos por meio da Petrobras Oil and Gas B.V. (PO&G). Em 2014, nossa participação na produção da empresa foi de 26,6 mil bpd de óleo. A PO&G está presente em seis países: Angola, Benin, Gabão, Namíbia, Nigéria e Tanzânia” (PETROBRAS, 2014, p. 13)

²⁵⁷ “Moatize era considerada a maior província carbonífera não explorada do mundo, com um depósito de classe mundial estimado em 2,4 bilhões de toneladas de carvão térmico e metalúrgico” (VALE, 2012, p. 297).

²⁵⁸ A empresa American Metals & Coal International compunha o consórcio com 5% das participações; os outros 95% pertenciam à Vale (VALE, 2012).

²⁵⁹ Exploração da mina de carvão de Moatize.

²⁶⁰ A Vale investe na expansão da capacidade do corredor logístico de Nacala, interligando a mina de Moatize ao porto de Nacala, para tanto passa pelo território do Malauí.

²⁶¹ Atua desde 2012 com a produção de cobre a partir da exploração da mina de Lubambe (VALE, 2016).

No segmento das empresas de construção civil, destaca-se, entre 2014 e 2015, a seguinte dispersão: a Odebrecht, (África do Sul, Angola, Gana e Moçambique)²⁶², a Andrade Gutierrez (Angola, Argélia, Camarões, Congo, Guiné, Guiné Equatorial, Líbia, Mali e Nigéria)²⁶³, a Camargo Corrêa (África do Sul, Angola, Cabo Verde, Egito e Moçambique)²⁶⁴, a OAS²⁶⁵ (Angola, Gana, Guiné, Guiné Equatorial e Moçambique), a Queiroz Galvão (Angola, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné Equatorial, Líbia, Moçambique, Namíbia, Quênia, Senegal e Tanzânia)²⁶⁶, entre outras.

Segundo o estudo da Fundação Dom Cabral, publicado em 2015, as empresas multinacionais brasileiras²⁶⁷ estavam presentes em 22 Estados africanos. Dispersas geograficamente, por meio de franquias e unidades próprias, se encontravam em quatro países: África do Sul, Angola, Egito e Tunísia. Além disso, somente por meio de unidades próprias, estavam em: Argélia, Cabo Verde, Camarões, Congo, Gabão, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Líbia, Malawi, Marrocos, Mauritânia, Moçambique, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Tanzânia, Tunísia e Zâmbia (FDC,

²⁶² A Odebrecht iniciou sua internacionalização para a África em 1984, desde então já realizou projetos e obras em diversos países: África do Sul, Botsuana, Djibuti, Gabão, Guiné, Libéria, Líbia. Nos últimos anos teve sua atuação concentrada em Gana, Moçambique e, sobretudo, Angola (ODEBRECHT, 2016. "Odebrecht no mundo". Disponível em: <http://www.odebrecht.com> Acesso em: novembro de 2016).

²⁶³ Segundo informações da página oficial da Andrade Gutierrez (2016), sua presença no continente africana remete a 1984, no Congo. Desde então, 71 projetos foram realizados ou estão em andamento em 13 países. Segue a lista atualizada: Angola (16 concluídos e 7 em andamento); Argélia (4 projetos concluídos e 3 em andamento); Camarões (5 concluídos e 2 em andamento); Congo (3 concluídos e 6 em andamento); Gana (1 projeto concluído); Guiné (3 projetos concluídos e 1 em andamento); Guiné Equatorial (2 concluídos e 2 em andamento); Líbia (3 em andamento); Mali (1 em andamento); Mauritânia (4 concluídos); Moçambique (3 concluídos); Nigéria (2 em andamento) e República Democrática do Congo (3 concluídos) (ANDRADE GUTIERREZ, 2016. "AG no mundo". Disponível em: <http://www.andradegutierrez.com> Acesso em: novembro de 2016).

²⁶⁴ A Camargo Correa iniciou seu processo de internacionalização para a África em 2006, quando passou a atuar em obras de infraestrutura em Angola. Depois, em 2010, quando adquiriu o controle acionário da Cimpor, ampliou a sua presença no continente (CAMARGO CORREA, 2016. "História" e "Mapa de atuação". Disponível em: <http://construtoracamargocorrea.com.br> Acesso em: novembro de 2016).

²⁶⁵ A OAS começou seu processo de internacionalização para a África em 2006, desde então atuou ou atua em 8 países. (OAS, 2016. "Atuação internacional". Disponível em: <http://www.oas.com>. Acesso em: novembro de 2016).

²⁶⁶ Os países acima são aqueles nos quais a empresa já atuou ou tem projeções em execução. Destaca-se, no setor de serviços de engenharia e construção, a presença da empresa em Angola, Gana e Guiné-Equatorial (QUEIROZ GALVÃO, 2016. "Forte presença internacional" e "construção internacional". Disponível em: <https://www.grupoqueirozgalvao.com.br> Acesso em novembro de 2016)

²⁶⁷ São objeto da pesquisa da Fundação Dom Cabral as "Empresas de capital e controle majoritariamente brasileiro que desenvolvam atividades internacionais de manufatura, montagem e prestação de serviços ou que possuam centros de pesquisa e desenvolvimento, agências bancárias, franquias, escritórios comerciais, depósitos e centrais de distribuição no exterior" (FDC, 2015, p. 24).

2015). Nos mapas 07 e 08 abaixo, estão indicados os Estados que receberam investimentos de grandes empresas brasileiras no período.

Mapa 07 - Estimativa dos investimentos de empresas brasileiras na África (2002)



Mapa 08 - Investimentos de empresas brasileiras na África (2014)



Fonte: Elaboração própria²⁶⁸.

Esse movimento da expansão das empresas brasileiras na África coadunou com a mudança de ênfase na política externa, ambos procedendo no sentido de robustecer a vertente estratégica de inserção do Brasil no sistema internacional, sendo a proximidade com a África um retrato dessa tendência crescente de regionalização geoeconômica em um ambiente internacional profundamente marcado pela intensificação da competição geopolítica entre os Estados.

Ainda de acordo com o relatório da FDC de 2015, para 33 multinacionais brasileiras, de um universo das 63 pesquisadas, a primeira ofensiva de inserção internacional ocorreu a partir da década de 2000. Um dado que aponta empiricamente para uma inflexão no comportamento, nas ambições ou nas necessidades do

²⁶⁸ No Mapa 07, tirando a presença da Petrobras, em Angola e na Nigéria, e da Odebrecht, em Angola, fica difícil precisar a real dispersão das empresas brasileiras no início da década de 2000. Das grandes empresas, as empreiteiras eram as que carregavam a experiência de realização de obras desde a década de 1970. Optou-se, no mapa, em ressaltar os países em que as relações econômico-comerciais eram mais concentradas e que, possivelmente, contavam com a presença de empresas brasileiras. São países que se destacam pela produção de petróleo: Argélia, Congo, Gabão e Líbia, além da África do Sul, o mais antigo parceiro comercial (SANTANA, 2003). O Mapa 08 foi elaborado com base nos dados de Santana (2003), FDC (2013; 2014 e 2015); Vilas-Bôas (2014) e relatórios anuais ou sites das empresas citadas (Petrobras, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS).

empresariado nacional ante às transformações vivenciadas pelo país²⁶⁹ e à dinâmica cada vez mais internacionalizada da produção e dos fluxos de capitais.

Na perspectiva empresarial, as razões que condicionaram esse fenômeno estariam nas decisões internas e estratégicas das empresas, tendo como referência o ambiente de competição econômica²⁷⁰. As condições para tanto, de acordo com Hiratuka e Sarti (2011), derivariam das melhorias no grau de rentabilidade das empresas, propiciada pelo aumento da demanda doméstica na primeira metade da década de 2000, o que reforçou o caixa das empresas e permitiu operações de autofinanciamento. A isso, somar-se-ia a ampliação do financiamento por meio da emissão de ações ou pelo acesso ao crédito internacional.

Nesta mesma direção, as pesquisas publicadas no *Ranking das Multinacionais Brasileiras* da FDC reforçam essa visão da premência empresarial. No estudo de 2010, por exemplo, o papel atribuído ao governo era o de facilitador da internacionalização, tendo criado programas e políticas específicas, por meio do BNDES, do MRE e da APEX. O relatório não faz considerações específicas sobre as funções e os impactos de cada um desses entes governamentais. Destaca, porém, o peso das empresas estatais, sobretudo a Petrobras, como impulsionadora dos investimentos privados de outras empresas.

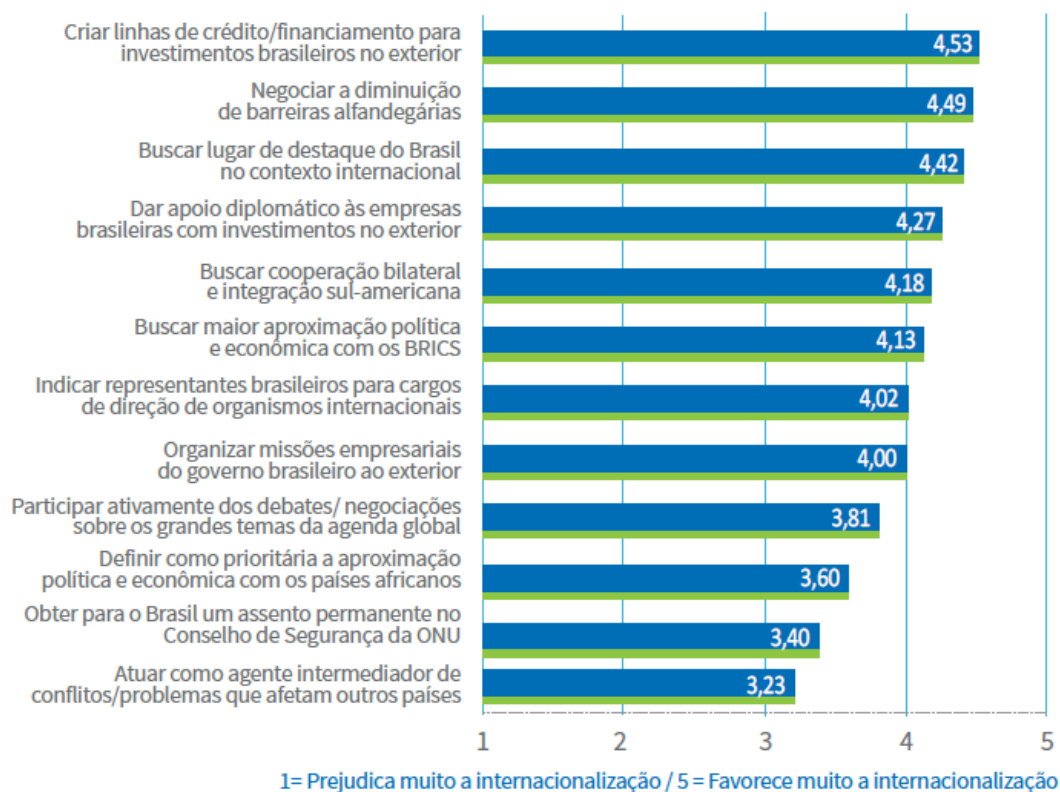
Em uma edição especial sobre o papel da política externa na internacionalização de empresas, publicado no Ranking de 2013 da FDC, foram mensurados os impactos das diretrizes de política externa na decisão empresarial. Quando questionadas sobre esses impactos, as 63 empresas pesquisadas atribuíram como muito positivos os seguintes esforços: “Aproximação com países de maior potencial de crescimento”; “Promover acordos regionais de comércio”; “Firmar acordos comerciais bilaterais”; “Aproximação com países da tríade (EUA, Europa e Japão)”; e “Firmar acordos de cooperação com África, América Latina e Ásia”. Quando questionadas a respeito dos impactos concretos que a política externa dos últimos 10 anos (2003-2013) trouxe ao processo de internacionalização das empresas, o primeiro

²⁶⁹ Os outros períodos de maior destaque foram a década de 1990, onde ocorreram 17 internacionalizações de empresas; e na década de 1970 houve 7 internacionalizações (FDC, 2015).

²⁷⁰ No Ranking de 2010 da Fundação Dom Cabral, das 40 empresas participantes da pesquisa, quase a metade (19 empresas) respondeu que o principal objetivo da internacionalização foi ganhar ou manter a posição em relação aos concorrentes, isto é, manter uma posição estratégica ante os competidores na acirrada competitividade da economia internacional. Outras 17 empresas (42,5% do total) alegaram que o principal interesse era ampliar as vendas/lucros no exterior (FDC, 2010).

fator alegado pelas empresas como muito favorável foi: “Criar linhas de crédito/financiamento para investimentos brasileiros no exterior”. Os demais pontos podem ser observados na figura a seguir:

Figura 01 - Impactos da política externa do Brasil no processo de internacionalização das multinacionais brasileiras



Fonte: Fundação Dom Cabral (2013, p. 15).

Salienta-se a importância, para o empresariado, que a criação de linhas de crédito/financiamento para investimentos no exterior desempenha na decisão dos investidores privados. Soma-se a essa evidência, na pesquisa da FDC, o elevado peso de aspectos da política externa brasileira, como: “Negociar a diminuição de barreiras alfandegárias”; “Buscar cooperação bilateral e integração sul-americana”; “Buscar lugar de destaque do Brasil no contexto internacional”; e “Dar apoio diplomático às empresas brasileiras com investimentos no exterior”.

No estudo da SOBEET²⁷¹, o fator preponderante para a internacionalização foi a busca pelo aumento da competitividade, seguido pelo estabelecimento de

²⁷¹ Pesquisa realizada em conjunto com o Jornal Valor Econômico, em 2011, com a participação de 51 em empresas divididas em 22 subsetores de atividades.

plataformas de exportação e pela redução da dependência do mercado interno. Quanto ao destino dos investimentos, o tamanho do mercado e a possibilidade de acessar mercados regionais e internacionais foram as alternativas mais atrativas. Ademais, a busca por cadeias de produção global e o tamanho do mercado local aparecem como alternativa. No que concerne às formas de financiamento, a preferência do empresariado é pelo capital próprio ou pelo financiamento no exterior. Apesar da existência das linhas de crédito do BNDES, somente o setor de serviços (o que inclui o setor da construção civil) inclui os aportes do banco como fundamentais. Em outro tema, as empresas, quando questionadas sobre qual iniciativa do governo mais facilitaria a internacionalização, apontaram para as questões relativas ao financiamento (crédito ao investimento e à atividade no exterior) e aos acordos internacionais para evitar a bitributação e para proteger os investimentos contra riscos políticos, além de chamarem a atenção para os programas de dedução fiscal e de apoio informacional (SOBEET, 2012).

À percepção acima, adicionam-se os resultados divulgados no Ranking FDC de 2014. Das 66 empresas pesquisadas, 55% não viam oportunidades adicionais nos países de língua portuguesa. Inclusive, 25% das multinacionais consideravam que há menos oportunidades nos países da CPLP do que em outros países²⁷². Em 2015, com o Brasil já imerso na grave crise político-econômica, questionou-se qual era a influência do contexto político-econômico interno na estratégia de internacionalização da empresa. Das 63 empresas pesquisadas, 15,5% responderam que “não foram afetadas em nada”; 19% foram “muito pouco afetadas”; 34,5% foram “pouco afetadas”; 29,3% consideraram que foram “afetadas” e, somente, 1,7% consideraram que foram “muito afetadas” pelo contexto político. Um resultado surpreendente, porém, não inédito. No Ranking FDC de 2016, a percepção de “nada afetada” a “pouco afetada” praticamente se manteve; ampliou-se, entretanto, o percentual de empresas que consideraram que foram “muito afetadas”, a porcentagem subiu de 1,7% para 9,5%.

Ao considerar os resultados dos estudos acima citados, com o realce das lentes schumpeterianas²⁷³, é possível supor que os esforços do governo brasileiro pouco

²⁷² O Relatório atribui essa baixa percepção estratégica dos empresários brasileiros a fatores econômicos, mercadológicos e de legislação (FDC, 2014).

²⁷³ Na teoria de Josef Schumpeter, aceitando o papel do Estado com garantidor dos direitos de propriedade, da divisão do trabalho e da livre-concorrência, o desenvolvimento do capitalismo resultaria da iniciativa dos agentes econômicos, cujo impulso central estaria no processo de inovação conduzido pelos empresários.

impactaram positivamente na estratégia de internacionalização das empresas. Uma visão, porém, distinta ou relativizada por diversos autores (ALEM e CAVALCANTI, 2005; ALEM e MADEIRA, 2010; CAMPOS, 2009; IPEA e BIRD, 2011; HIRATUKA e SARTI, 2014; GARCIA, 2012, entre outros) e corroborada nesta tese. Para além de programas e mecanismos de apoio específicos à internacionalização de empresas, a convergência política, as expectativas e ações em favor da maior projeção internacional do Brasil têm um peso geopolítico central no campo cinzento das disputas econômicas internacionais²⁷⁴.

Ainda que sejam incipientes, no caso do Brasil, as políticas de apoio à internacionalização de empresas - mesmo reconhecendo que a primazia da decisão de expandir a atuação no exterior esteja ligada a uma estratégia própria da empresa, e não a do governo -, dificilmente pode-se supor a dissociação entre os objetivos geopolíticos de um Estado, reatualizado de tempos e tempos pelos seus governos, da capacidade de expansão de seus grupos econômicos, estatais ou privados. O apoio à internacionalização, resumiria Alem e Madeira (2010: 50), “é generalizado na economia internacional, ou seja, não é uma prerrogativa dos países em desenvolvimento”. O BNDES, como será visto, constitui um dos principais instrumentos operacionais de suporte à expansão internacional dos grandes grupos nacionais.

A despeito das especificidades setoriais, a lógica empresarial opera dentro de um pragmatismo estreito e, em geral, dentro de um horizonte de curto prazo, justamente porque atua sob a pressão da competição econômica. Nesse sentido, é refém de oscilações conjunturais produzidas por crises econômicas ou políticas. Tal fator, talvez, ajude a entender a percepção míope que o empresariado brasileiro²⁷⁵ tem a respeito do Estado e dos condicionantes e constrangimentos imputados à dinâmica econômica interna e à projeção internacional do país.

O aumento da participação dos capitais brasileiros na África ocorreu em consonância com um leque de políticas, incluindo as das áreas de cooperação técnica, educação, defesa, agricultura, medicina, políticas sociais e energia (IPEA,

²⁷⁴ Em alusão as instigantes percepções de Braudel (1997, 2009b), como tratado no capítulo 1, o capitalismo, em essência, também pode ser compreendido como o espaço de negação da concorrência. Sendo assim, as suas engrenagens estariam uma camada superior, espaço de transações oligopólicas e opacas, onde os “donos do dinheiro” encontram os “donos do poder”.

²⁷⁵ Como mensurada e retratada pelas pesquisas da FDC e da SOBEET citadas.

2011). Nesta expansão, haveria, segundo Garcia e Kato (2014), um tripé - financiamento, investimentos externos e cooperação –, cujos fundamentos visariam dar sustentação e coerência à estratégia brasileira²⁷⁶, diferenciando-a, portanto, dos outros momentos históricos de aproximação, como nas décadas de 1960 e 1970. Tais considerações serão discutidas no tópico a seguir.

²⁷⁶ Segundo o Ranking FDC de 2014, o continente africano representa 29% do total das empresas brasileiras, subsidiárias ou franquias, dispersas pelo globo. Estas localizam-se nos seguintes países: África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Egito, Gabão, Gana, Guiné, Guiné Equatorial, Líbia, Malawi, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, Tanzânia, Tunísia e Zâmbia.

3.4. Tríade estratégica no ciclo expansivo brasileiro: cooperação técnica, investimentos de capitais nacionais e financiamento

O objetivo deste tópico é o de repassar, mesmo brevemente, algumas das discussões e análises do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), em especial a Cooperação Sul-Sul (CSS), e sua articulação com os interesses das grandes empresas nacionais e, num sentido amplo, com os fundamentos estratégicos da política externa brasileira no continente africano. Desse modo, pretende-se, pelos prismas da economia política internacional e da geopolítica, entender o ciclo recente de inserção internacional do Brasil nos anos 2000, tendo por referência a crescente complementaridade entre o estabelecimento de um entorno estratégico²⁷⁷, o direcionamento e o aperfeiçoamento dos mecanismos de crédito, as atividades de cooperação e a internacionalização dos capitais brasileiros.

Como levantado por diversos autores (LEITE, 2011; MAWDSLEY, 2011; MILANI, 2014), nas últimas duas décadas houve um uso amplo do termo CSS para se referir a uma quantidade de fenômenos que dificilmente poderiam ser amparados por uma definição precisa. O denominador comum, por assim dizer, é que a CSS se referia a um campo de relações que envolviam os países do Sul. Por ser uma expressão de forte cunho político, era utilizada para denominar as relações que envolviam desde a formação de coalizões de Estados para atuarem em negociações de fórum globais (a exemplo do G-20 na OMC), passando por ações de incremento do intercâmbio comercial e investimentos econômicos, até o sentido mais preciso e usual, isto é, a CSS como uma modalidade ou ramificação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Pautado num histórico de ações e relacionamentos político-geográficos de corte Norte (desenvolvido) / Sul (subdesenvolvido ou periférico), a CID tem uma institucionalidade bem demarcada no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE, aquele que estabelece parâmetros de referência aos países doadores e condicionalidades aos receptores.

²⁷⁷ Por meio dessa noção de entorno estratégico, incluiu-se os países da América do Sul, África Ocidental e Subsaariana e o Atlântico Sul como espaço privilegiado de cooperação no campo da segurança e de projeção da influência econômica e política brasileira. Os documentos oficiais – PND, END e LBD – endossam essa regionalização e ressaltam a importância de uma política de defesa assertiva e em sintonia com a política externa e as estratégias de desenvolvimento econômico.

As atividades de cooperação no Brasil tiveram um momento marcante a partir de 1987, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que desde o início buscou se diferenciar da cooperação tradicional ou vertical realizada pelos países do Norte e referenciados por parâmetros da OCDE. Como parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE), as atividades da ABC procuraram se distanciar dos discursos e práticas tradicionalmente estabelecidos entre os países doadores e receptores. A tônica afirmava um anseio de formação de parcerias, alianças, ou acordos que evidenciassem as possibilidades e a importância das convergências políticas de dimensão Sul-Sul. Na perspectiva da agência oficial, as ações brasileiras se caracterizariam pela horizontalidade nas relações entre os países parceiros, dirimindo os espaços simbólicos bem demarcados entre o país doador e o receptor. No caso brasileiro, como parte das iniciativas de Cooperação Sul-Sul, haveria uma agenda de maior proximidade dos problemas e desafios, bem como o respeito à autonomia do país receptor e a não imposição de condicionalidades (ABC, 2016).

Embora carregue uma lógica político-institucional relativamente própria, dificilmente a CSS pode ser separada dos fins que orientam a dimensão geopolítica da agenda de política externa. A partir disso, é possível concluir que a CSS pode ser contraposta a uma leitura mais ampla da estratégia de inserção internacional de determinados países; o Brasil é um deles²⁷⁸.

Partindo da constatação de uma perspectiva de crescente multipolaridade no sistema internacional a partir dos anos 1990, Amorim (2015) chama a atenção para atualização dos meios e instrumentos da política externa brasileira. Em relação a eles, sustenta o autor, não caberia ao Brasil somente a posição de observador distante, pois na dinâmica da política internacional “para se defender, não basta dissuadir. É

²⁷⁸ Entre as diversas contribuições e polêmicas a respeito da natureza da *foreign aid* e da cooperação internacional para o desenvolvimento, Hans Morgenthau (1962), argumenta, num recorte claramente realista, que, das inovações reais ou aparentes na política externa, a mais impactante foi a da ajuda externa. Para o autor, seria inócua discutir, por exemplo, se os EUA precisam ou não de uma política de ajuda externa, o cerne da questão está em reconhecer que os Estados Unidos têm - assim como qualquer potência com ambições internacionais - interesses no exterior que não podem ser garantidos por meios militares ou pelo expediente tradicional da diplomacia. Desse modo, Morgenthau distingue as formas de cooperação e ajuda externa (humanitária; subsistência; militar; suborno; prestígio; e desenvolvimento econômico) e as enquadra na agenda político-estratégica dos Estados Unidos. Atualizando a análise e as discussões, Milani (2014) afirma que a cooperação para o desenvolvimento serviu, desde sua origem, a um amplo leque de objetivos econômicos, culturais, sociais e políticos, mas a sua base de sustentação sempre foi a geopolítica e seus atores principais foram, até muito recentemente, os Estados. Este autor esclarece que no campo da CID, ainda que se afirme os interesses geopolíticos de alguns Estados, não implica desconhecer a existência de valores solidários e princípios humanísticos na ajuda ao desenvolvimento.

preciso cooperar” (2015, p. 20). Nesse sentido, concorda-se com Milani (2014), que inclui a expansão da CSS em um contexto de afirmação dos anseios de reforma na governança global (FMI, BIRD, ONU, OMC, G7) e de criação de coalizões e alianças regionais e multilaterais (IBAS, BRICS, UNASUL, UA, CASA) que contribuam com a mudança qualitativa na posição do Brasil no sistema internacional.

Não é, portanto, imprudente questionar se tais iniciativas poderiam ser pensadas como um modelo distinto de inserção internacional do Brasil²⁷⁹. A resposta, evidentemente, necessitaria de uma investigação mais aprofundada e que extrapolem os objetivos e limites desta tese. De acordo com Milani (2014), ainda há que se avaliar, empírico e qualitativamente, os impactos dessa forma de CSS, por meio de discursos, instituições, projetos, montantes a partir dos anos 1990/2000. Porém, diante de uma derivação deste movimento, parece ser pertinente questionar: o modelo de Cooperação de Sul-Sul tornou-se uma das vertentes centrais da expansão da influência política e econômica brasileira nos países africanos? A CSS constitui um complemento, e em alguns países é a base, para a internacionalização de empresas e o aumento das exportações? Esses questionamentos revelam a dificuldade para estabelecer hierarquias e determinações, mas não para identificar a correlação existente entre a cooperação, os investimentos dos capitais nacionais, a expansão do comércio e a relevância geopolítica dos países receptores no contexto regional e global da estratégia de inserção brasileira.

A capilaridade dos países receptores dos projetos de cooperação brasileira é maior do que os destinos mais frequentes dos investimentos das empresas brasileiras. Fato que aponta para a constatação de que as relações externas, ancoradas em princípios que valorizam a CSS, podem contribuir como um mecanismo favorecedor da expansão das grandes empresas nacionais. Nigéria, Angola e os demais países do PALOPS²⁸⁰ destacam-se como os maiores recebedores dos fluxos de investimentos e cooperação brasileiros. Em um quadro geral, o Brasil tem parcerias

²⁷⁹ Poder-se-ia, exagerando na aproximação, questionar se estariam de fato sendo exercitados os enunciados expostos já no segundo parágrafo da introdução da Estratégia Nacional de Defesa, de que o Brasil, enquanto um país em desenvolvimento, “ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação. O povo brasileiro não deseja exercer mando sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar” (END, 2008, p. 08).

²⁸⁰ Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

com 42 países no continente africano²⁸¹; com 23 na Ásia (incluindo Oriente Médio); 21 na América do Norte, Central e Caribe; 11 na América do Sul; e 3 na Europa. Na tabela abaixo, é possível visualizar um panorama completo do número de projetos e custos da cooperação brasileira com os Estados africanos.

Tabela 04 - Cooperação Brasileira na África

Ano	Projetos	Execução financeira (R\$)	Custo Médio (R\$)
2000	4	807.991	201.998
2001	9	792.724	88.080
2002	16	869.639	54.352
2003	17	497.668	29.275
2004	23	156.522	6.805
2005	33	316.852	9.602
2006	57	2.239.311	39.286
2007	85	1.401.722	16.491
2008	128	3.544.182	27.689
2009	184	9.634.942	52.364
2010	253	19.844.882	78.438
2011	223	13.687.999	61.381
2012	201	10.172.693	50.610
2013	138	8.368.155	60.639
2014	161	5.069.613	31.488

Fonte: ABC (2016). Elaboração própria.

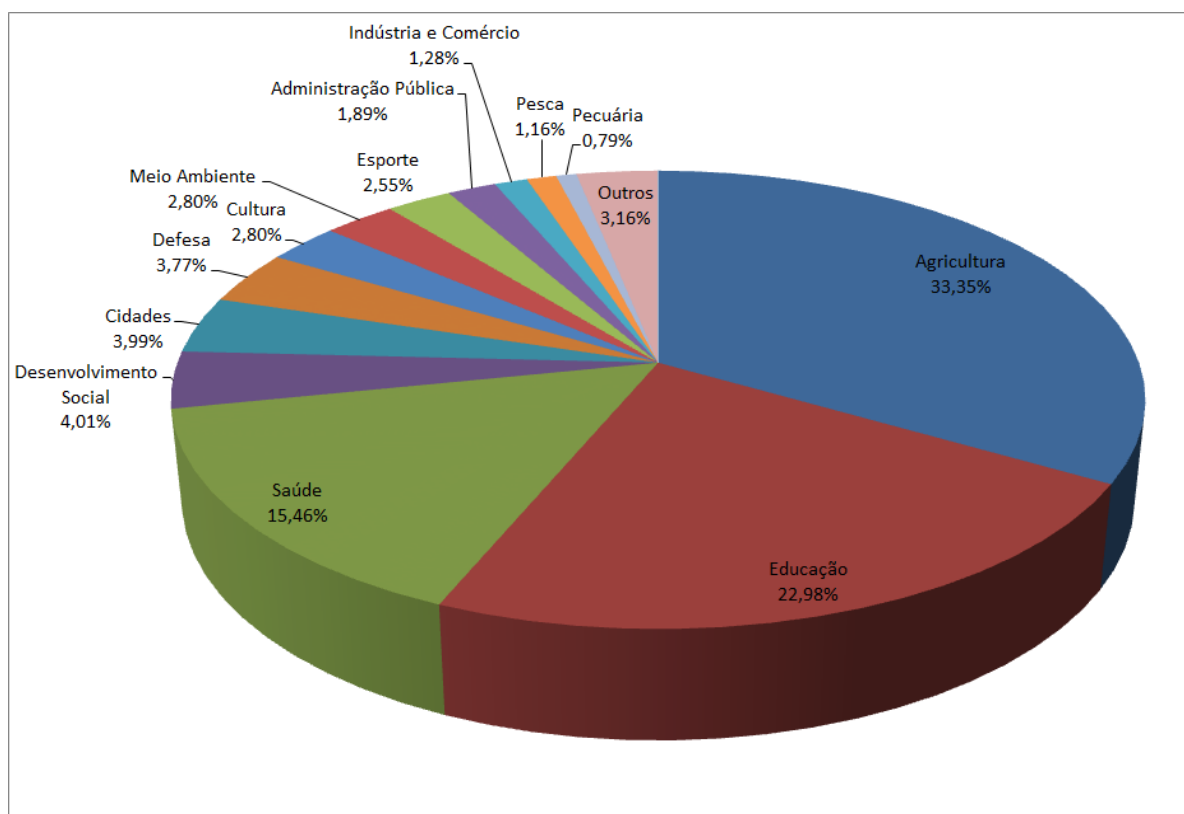
No pensamento geopolítico tradicional (COUTO, 1967; MATTOS, 1983; CASTRO, 1982, 1999), a África representaria um desdobramento da fronteira oriental em relação ao desenvolvimento e à segurança brasileira. Existiria, com tal característica, um sentido de continuidade histórica na política africana brasileira (PENHA, 2011), que, ao responder a uma lógica político-estratégica, encontraria razões – históricas, demográficas e culturais – para reforçar os seus vínculos.

Entretanto, observa-se, desde os anos 1950, momentos ora de aproximação, ora de distanciamento econômico, político, diplomático (SARAIVA, 2012). Os anos 1990 representariam uma espécie de ápice desse distanciamento geopolítico, com reflexos claros na redução de acordos e parcerias bilaterais em prol de um concerto a partir um de sistema multilateral de dimensões globais. Os anos 2000 indicariam uma

²⁸¹ Dos 54 países do continente, o Brasil não fechou parcerias para a Cooperação Sul-Sul apenas com 12: Comores; Djibuti; Eritreia; Etiópia; Guiné; Líbia; Maurício; Níger; República Centro-Africana; Somália; Suazilândia e Sudão do Sul.

retomada da aproximação, somando-se a essa estratégia histórica um impulso econômico e uma agenda de política externa em diversas frentes.

Gráfico 07 - Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento na África – por segmento de atuação (2000-2014)



Fonte: ABC (2016)²⁸².

Os países africanos demandaram muitos projetos de CSS, especialmente nos campos da saúde, agricultura e educação. No Gráfico 07 acima, entretanto, mostra-se um quadro das atividades ofertadas e executadas pelo Brasil, dividindo-as por segmento de atuação. Agricultura (33,35%), educação (22,98%) e saúde (15,46%) foram as predominantes, seguidas por desenvolvimento social e urbano. Quando o IPEA publicou em 2010 um balanço das iniciativas de cooperação brasileira para o desenvolvimento na África, percebeu-se, para além do público de especialistas e estudiosos do tema, o crescimento exponencial das parceiras brasileiras e a diversidade de temas em atuação, como: desenvolvimento agrícola, direitos humanos, educação, energia, políticas sociais, administração governamental e defesa. O salto

²⁸² Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/AfricaSegmentoCooperacao>. Acesso em: dezembro de 2016.

quantitativo de projetos conduzidos foi elevado, saltando de 4 no ano de 2000 para atingir o número de 253 no ano de 2010, como demonstra a Tabela 04.

Feita essa retrospectiva da importância geopolítica da África, presente no pensamento de alguns teóricos ou expressas em alguns documentos de natureza estratégica do Estado brasileiro, investiga-se, nas linhas abaixo, a ampliação da presença brasileira em Angola. Analisa-se como, a partir deste país, os capitais brasileiros se projetam para o continente africano. Se no início da pesquisa desta tese, o enfoque analítico partia da articulação entre os mecanismos financeiros de direcionamento do crédito (em especial o papel do BNDES) e da ampliação da internacionalização dos capitais brasileiros (privados e estatais) para se chegar as atividades da CSS. Percebeu-se, ao longo da pesquisa²⁸³, que a CSS brasileira não é uma resultante direta do desempenho econômico, mas detém uma lógica própria e um grau de politização que caracterizam a presença brasileira, permitindo, inclusive, o questionamento por parte das agências e da literatura sobre a existência de um padrão distinto de inserção internacional (ABC, 2015; GARCIA, 2012; MAWDSLEY, 2012; MILANI, 2014).

Em consonância com o peso simbólico e prático dos projetos e atividades de cooperação, é coerente supor a existência de um efeito de complementariedade entre os vetores da projeção externa do Brasil. Uma articulação entre a diplomacia presidencial (viagens e missões), a cooperação técnica capitaneada pela ABC do MRE, a expansão do comércio, a internacionalização de empresas e a ampliação da oferta dos mecanismos de financiamento do BNDES. Apesar do grau de autonomia de cada um dos entes burocráticos e das atividades econômicas das empresas estatais e privadas, identificou-se um ciclo virtuoso de interações mútuas e que, por isso, fez convergir, por um curto período, objetivos imediatistas (de curto prazo e de baixo risco dos grandes capitais nacionais) com uma agenda de Cooperação Sul-Sul e com os objetivos geopolíticos de longo prazo (por exemplo: reforma dos padrões de governança global e reinserção qualitativa de setores produtivos na economia internacional).

²⁸³ Ressalto aqui a participação nas aulas da disciplina “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, no segundo semestre de 2015, ministradas pelo Prof. Dr. Carlos Milani, nas dependências do IESP-RJ. Foi de grande valia a oportunidade de acompanhar as aulas, o acesso à bibliografia do curso e a participação nos debates e seminários promovidos pelos alunos, professores e pesquisadores desta instituição.

As relações Brasil-Angola podem ser uma síntese dessa interação virtuosa descrita acima²⁸⁴. Após o período de instabilidade decorrente da guerra civil (1975-2002), Angola apresentou uma taxa de crescimento econômico em 2002-2014 na ordem de 10% ao ano, de acordo com os dados do FMI²⁸⁵. Nesse contexto, de 2003 a 2014, o intercâmbio comercial Brasil-Angola saltou de US\$ 243 milhões para US\$ 2,37 bilhões; e durante todo o período, exceto em 2008, o saldo comercial foi favorável ao Brasil²⁸⁶. Em termos de viagens presidenciais, foram realizadas três: duas no governo Lula (em 2003 e 2007), e uma no governo Dilma (em 2011). Como resultado, as duas viagens do presidente Lula propiciaram um aprofundamento do diálogo político e de iniciativas que dinamizaram o comércio, os investimentos e as atividades no campo da cooperação técnica, com destaque para as áreas de saúde, educação e agricultura. Foram assinados 59 atos e acordos internacionais no período²⁸⁷. No banco de dados da ABC, consta a realização de 48 projetos no período, com mais 4 sendo executados no ano de 2016 (ver Anexo IV)²⁸⁸.

²⁸⁴ Como visto no capítulo anterior, os laços entre Brasil e Angola são antigos e remontam ao período colonial. Na história recente e de afirmação do Estado de Angola, é importante sublinhar que o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer a independência angolana, em 1975. Já em 1976 foi organizada a primeira missão comercial brasileira para Angola, com representantes da Petrobras e do Banco do Brasil. No ano de 1977 foi firmado o primeiro acordo que deu origem ao Programa de Cooperação Técnica Brasil-África. Por meio desse acordo, durante a década de 1980, surgiram projetos de cooperação nas áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, estatística e agricultura, conformando a criação da Comissão Mista Brasil-Angola (ABC, 2014; ABDENUR, RAMPINI, 2015). Data de 1979 o primeiro acordo da Petrobras com a Sonangol e em 1982 a construtora Odebrecht fechou o seu primeiro contrato no país, passando a operar a partir de 1984 com o projeto de construção da Usina de Capanda.

²⁸⁵ A expansão econômica recente se relaciona à exploração do setor petrolífero e aos setores de construção civil, infraestrutura e transporte. Com amplas reservas de recursos minerais (petróleo, gás e diamantes), Angola tornou-se um das principais fornecedoras de suprimentos energéticos para a China. O país é o terceiro maior produtor de petróleo da África, atrás da Nigéria e da Líbia. O setor petrolífero é responsável por 50% do PIB, 90% das exportações e 80% da receita pública (RIBEIRO, 2013).

²⁸⁶ O déficit comercial brasileiro em 2008 foi de US\$ 261,8 milhões, tendo as exportações representado o total de US\$ 1,97 bilhão e as importações US\$ 2,23 bilhões. No total acumulado (2003-2014), o superávit brasileiro foi de US\$ 18,7 bilhões. (Valores calculados a partir de dados do MDIC, 2016)

²⁸⁷ Destes, 43 foram assinados durante o governo Lula e 16 no governo Dilma, sendo inclusive o último, assinado em 2015, o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos. (Dados consultados e organizados pelo autor a partir do acesso a dados do Sistema Consular Integrado (SCI) – Sistema de Atos Internacionais do MRE. Disponível online: <http://dai-mre.serpro.gov.br/>. Acesso em: setembro de 2016).

²⁸⁸ No anexo IV está organizada a lista completa dos projetos de cooperação estabelecidos entre Brasil e Angola, entre 2003 a 2016.

Salienta-se que Angola, diferente de outros países da África, em especial os do PALOP, não é dependente da cooperação. As rendas do petróleo são a principal fonte de divisas e base que condiciona o modelo e a estratégia de desenvolvimento.

No que tange à presença de empresas brasileiras em Angola, o fluxo de investimentos saltou de 18 milhões em 2002 para algo em torno de US\$ 1 bilhão em 2012, estando o Brasil entre os três maiores investidores no país (BADIN e MOROSINI, 2014). A Petrobras, a Vale e a Odebrecht são exemplos das grandes empresas que atuam intensamente no país. Quanto ao BNDES foi desembolsado, na modalidade pós-embarque, o montante de US\$ 3,34 bilhões entre 2007 e 2014, sendo o governo de Angola o principal receptor dos financiamentos no continente africano, como será demonstrado no tópico 3.6 desta tese.

O adensamento das relações Brasil-Angola é patente. De modo equivalente, o componente político tem um peso no fomento à expansão dos capitais privados em Angola. O BNDES, que potencialmente faz desembolsos a outros países da África²⁸⁹, tem em Angola uma linha de crédito específica para o financiamento das exportações de bens e serviços para obras de engenharia²⁹⁰. Essa linha está vinculada a um mecanismo de garantia, no caso uma conta especial que oferta o petróleo como garantia de risco²⁹¹ (BADIN e MOROSINI, 2014; VILAS-BOAS, 2014; COUTINHO, 2015).

Dentre os principais instrumentos de promoção e apoio à internacionalização, que incluem a produção de informações, assistência técnica e diplomática, instrumentos fiscais e tributários, instrumentos de mitigação de riscos (BRASIL, 2009), a oferta de crédito e os acordos internacionais são os que mais impactam positivamente. Seguindo uma trajetória de “amadurecimento” político, o Brasil assinou, em 2015, com Angola, Moçambique e Malauí os chamados Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (MRE, 2015). De um lado, uma resposta aos constantes constrangimentos, desafios e impasses que as grandes empresas

²⁸⁹ “BRASIL quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola”. *Jornal Valor Econômico*, 01 de maio de 2012.

²⁹⁰ “BRASIL e Angola assinam acordo sobre dívida e comércio”. *Jornal Estado de São Paulo*, 03 de maio de 2005.

²⁹¹ A conta reproduz uma fórmula adotada na década de 1990, na qual as exportações brasileiras de bens e de serviços eram lastreadas nas emissões de petróleo bruto de Angola para o Brasil (BADIN e MOROSINI, 2014; COUTINHO, 2015).

enfrentam para o ingresso mais sistemático no continente africano; por outro, uma fonte de contradições e conflitos (GARCIA, 2016).

Quanto ao atrelamento do processo de expansão de empresas brasileiras ao arco amplo de iniciativas ligadas à estratégia de fortalecimento político e econômico da Cooperação Sul-Sul, uma questão central se coloca e persiste: a crescente projeção internacional do Brasil emularia uma dimensão diferente do padrão de Cooperação Norte-Sul?

No que corresponde às atividades de cooperação, a política externa brasileira resguarda princípios como a não intervenção e a igualdade entre os Estados, alegando o respeito à soberania e, portanto, o não estabelecimento de condicionalidades como norma para sua ação no campo da cooperação internacional. Tais princípios estavam em sintonia com a redefinição estratégica de algumas das prioridades da política externa brasileira, sendo o movimento à África um resultado desse processo (IPEA e BIRD, 2010; GARCIA, 2012; STOLTE, 2013). Todavia, o arrefecimento ou contenção da política externa brasileira na África, a partir de 2011, corresponde a uma opção de restrição fiscal. Reflete diretamente em cortes no orçamento na pasta de Relações Exteriores e, por sua vez, no repasse às atividades de cooperação. Os riscos inerentes a essa posição e às medidas de política econômica sinalizam para a descontinuidade de uma trajetória de construção de vínculos. Diminui a dimensão geopolítica, subjacente à dinâmica estrutural da competição na economia internacional, e tende a restringir de maneira significativa a presença brasileira na África, reduzindo-a a movimentos políticos pontuais e à atuação econômica de grandes empresas, como a Petrobras, a Vale e a Odebrecht. Por esse ângulo, um novo questionamento se fez prudente: o transbordamento do capitalismo brasileiro reproduziria as formas e modos do “velho” ou do “novo” imperialismo? Uma pergunta complexa e que, em parte, será objeto de apontamentos nas considerações finais.

Embora seja contraditório, as iniciativas do governo Dilma indicavam para uma reestruturação no campo da cooperação - ao menos, assim foi expresso na viagem da presidente à Adis Abeba, na Etiópia, em 2013. Lá, além do anúncio do perdão da dívida externa de 12 países africanos com o Brasil, totalizando um valor na ordem de US\$ 898 milhões²⁹², o governo Dilma assinalava a necessidade de aprofundamento e

²⁹² Nessa viagem para a Etiópia, por ocasião da comemoração do Cinquentenário da União Africana (UA), as palavras escolhidas por Dilma são, à luz da história da conjuntura recente, curiosas: “[...] nosso

melhoria qualitativas nas atividades de cooperação, inclusive com a proposta de criação de uma nova agência voltada para a África e América Latina, que vincularia o comércio e os investimentos às atividades de cooperação²⁹³. Como suposto, em virtude da conjuntura política desfavorável, foi uma iniciativa que pouco avançou ou mesmo nem saiu do papel (WAISBICH e POMEROY, 2016).

Em síntese, a CSS, como parte de uma agenda de política externa, foi estimulada por uma estratégia de inserção internacional que conjugava os interesses geopolíticos com a “internacionalização” de políticas públicas, na área da saúde e, em especial, de combate à fome. Combinava, portanto, um discurso que aponta para a solidariedade internacional, base para acordos e trocas de experiências políticas em prol do desenvolvimento econômico e do combate a toda sorte de problemas sociais, com a perseguição e defesa dos interesses econômicos dos grandes grupos nacionais, efetivamente representados pela expansão das exportações e pela internacionalização de seus ativos. Isso não seria possível sem o incentivo e o aperfeiçoamento das políticas de suporte e mecanismos de financiamento, como será demonstrado no tópico a seguir.

engajamento com a África é de longo prazo e tem um sentido estratégico. Reconhecemos não só o renascimento africano, mas também a importância estratégica que a África terá para a humanidade no século XXI. Sempre persistirá nosso propósito de assegurar, de tornar disponíveis investimento, cooperação técnica e transferências tecnológicas, especialmente as sociais para apoiar o desenvolvimento dos países africanos na base da cooperação Sul-Sul que assegura avanços, e lucros mútuos para ambas as partes” (ROUSSEFF, 2013). Na mesma oportunidade, a presidente Dilma anunciou o perdão e a reestruturação da dívida externa de doze países africanos: Costa do Marfim, Gabão, República da Guiné, Guiné Bissau, Mauritânia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Sudão, Tanzânia, Zâmbia.

²⁹³ “EM visita, Dilma anuncia nova agência de cooperação para a África”. *Jornal Valor Econômico*, 25 de maio de 2013.

3.5. Os bancos de desenvolvimento: o suporte à industrialização e o incentivo às exportações no Brasil

Há uma longa tradição de debate nas ciências econômicas e sociais sobre o papel dos sistemas financeiros nas estratégias de desenvolvimento ou no próprio crescimento econômico dos países. As relações entre ambos variam de acordo com as diferentes tradições teóricas. Neste texto, entretanto, o enfoque será pautado na percepção de que o sistema financeiro está, umbilicalmente, relacionado à determinação do investimento e não à capacidade de poupar. O sistema financeiro, portanto, tem um papel ativo na dinâmica das economias capitalistas, superando as funções associadas à simples intermediação entre os agentes superavitários e agentes deficitários²⁹⁴.

O estudo comparativo das trajetórias de desenvolvimento dos países em perspectiva histórica foi objeto de vários trabalhos. Em muitos, todavia, o tema da industrialização ocupou um papel central. É o caso, por exemplo, do trabalho de Alexander Gerschenkron (1970) sobre a industrialização dos países europeus. Este autor demonstrou como as industrializações da Alemanha e da Rússia diferiram da experiência inglesa²⁹⁵, tendo, na articulação entre Estados e bancos, entre estratégia política e capacidade econômica, o grande trunfo para a modernização produtiva. É

²⁹⁴ A partir do momento em que a ideia de poupança é analiticamente substituída pelo investimento, tem-se como foco a capacidade do Estado e do setor privado de criarem um *funding* para investimentos de longo prazo. Para Tavares (1998), por exemplo, os sistemas financeiros nos países desenvolvidos cumpriam três grandes funções: “1) Criar crédito ampliado com base na amplificação das relações débito-crédito entre empresas, famílias e instituições financeiras; 2) Intermediar a transferência de capital de empréstimos através da diversificação e da acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias; 3) Finalmente, o sistema financeiro deveria gerir e direcionar os volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e largos prazos de maturação. É nesta dimensão ativa que o sistema financeiro atua como condutor (e, em certos casos, como sujeito) do processo de monopolização do capital, acumulando a fusão e cruzamento de grandes grupos e blocos de capitalistas. Na prática, porém, todos os sistemas financeiros cumprem a função intrínseca financeira de centralização dos excedentes financeiros ou do capital-dinheiro sem aplicação rentável e/ou segura no setor produtivo. Vale dizer, cumprem a função que lhes é específica num sistema capitalista: de valorizar o capital no circuito financeiro” (TAVARES, 1998, p. 142).

²⁹⁵ Segundo Gerschenkron (1970), uma grande parte do pensamento sobre a industrialização de países atrasados tem como referência, herdada da tradição marxista, o processo ocorrido nos países desenvolvidos. Voluntária ou involuntariamente, esses países são prisioneiros de uma perspectiva etapista na trajetória de desenvolvimento. Com base nas experiências da França e, fundamentalmente, da Alemanha e da Rússia, ele observa que todos, grosso modo, seguiram o caminho traçado pela Inglaterra, a primeira a ser industrializar. Entretanto, apesar de ser verdade do ponto de vista geral, o trabalho de Gerschenkron demonstra o quanto cada trajetória tardia guarda uma dinâmica peculiar.

uma leitura que permite desmitificar a estratégia liberal de desenvolvimento econômico dos Estados, fornecendo uma visão histórica que salienta a existência de outros caminhos em direção ao progresso técnico, a elevação da renda e a acumulação de poder. Nesse sentido, a industrialização advém como o desdobramento de um processo próprio em que os países tenderiam a forjar suas próprias instituições, políticas e ideologias que assegurariam a consecução da meta.

No século XIX, a associação entre as políticas dos Estados, os bancos e as empresas marcou uma fase de intenso desenvolvimento industrial e expansão territorial dos países europeus²⁹⁶. Na Alemanha, grandes bancos surgiram dos programas de financiamento das estradas de ferro, mineradoras, siderúrgicas, indústria de bens de capital e química pesada (KEMP, 1987; GERSCHENKRON, 1970). O volume de capital requerido impôs novas formas de organização da estrutura financeira. Ao controlarem os empréstimos de curto e longo prazo, os bancos tornaram-se as instituições mais poderosas do processo de produção. Detinham a primazia sobre as estratégias das empresas industriais, e, com o tempo, passaram da esfera do controle financeiro para a esfera das decisões empresariais²⁹⁷.

No período após a Segunda Guerra Mundial, as recomendações políticas do Plano Marshall, oficialmente denominado Plano de Reconstrução Europeia, previam a criação de bancos de desenvolvimento de modo a canalizar os fundos internacionais (norte-americanos) para a reconstrução de infraestrutura e recuperação econômica dos países afetados pela guerra. Retomaram-se, em grande medida, as experiências dos bancos de investimentos de longo prazo europeus do século XIX, como a *Société Générale pour Favoriser l'Industrie Nacional*, na Bélgica, e, o *Crédit Mobilier*, na França (TORRES, 2009; MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015), com atuação voltadas basicamente para a disponibilização de crédito de longo prazo à indústria pesada e infraestrutura.

²⁹⁶ No trabalho pioneiro de Rudolf Hilferding (1910), o poder, os Estados e a guerra passaram a compor o núcleo argumentativo da teoria marxista do desenvolvimento capitalista. Por meio da análise da concorrência, dos monopólios e dos cartéis, o autor chegou ao conceito central de capital financeiro, para, a partir daí, explicar a natureza expansiva do capital e sua necessidade em se apoiar nas políticas de um Estado forte para realizar a exportação de capital e conquistar novos “territórios econômicos”. Esta visão de Hilferding foi uma das origens da teoria do imperialismo.

²⁹⁷ Nas palavras de Gerschenkron (1970, p. 21) “un banco alemán acompañaba a una empresa industrial desde la cuna hasta la tumba, desde su establecimiento hasta su liquidación, a través de todas las vicissitudes de su vida”.

Como sugere Gerschenkron (1970), quanto mais complexo o desafio, isto é, o campo de tensão entre o atraso e a modernidade, mais precisas e eficientes deveriam ser a política e as instituições criadas. Sendo assim, o autor identifica nessas novas instituições, os elementos de fomentos operacionais mais relevantes para reduzir o atraso econômico dos países da Europa continental diante da industrialização inglesa²⁹⁸.

O ponto fulcral da interpretação de Gerschenkron (1970) sustenta que o salto dos “atrasados” não derivou de um desdobramento automático das forças de mercado, da difusão técnica da revolução industrial. Segundo o autor, foram os fatores ideológicos, o grau de coesão de social, que garantiram a continuidade de um projeto de poder. Na Alemanha, o espelho desse argumento reflete-se, com êxito, no projeto imperial operacionalizado pelo Chanceler Otto von Bismarck (1871-1890)²⁹⁹, que bem soube aplicar as contribuições de Friedrich List sobre o protecionismo industrial e centralidade da escala nacional na formação de um sistema econômico, ou seja, o sentimento de nação à frente da organização financeira, da nova base técnica de expansão e da intensificação das forças produtivas³⁰⁰. Na Rússia, o projeto revolucionário de inspiração marxista foi o grande catalisador. Uma industrialização, à mão de ferro, que servia ao projeto de expansão territorial e consolidação do Estado soviético. As forças culturais e históricas implicavam um jogo de forças entre técnicas e cultura, mercado e Estado, no qual se verificou a ocorrência de diferentes modos ou formas de estratégias de desenvolvimento.

Com uma preocupação semelhante, John Zysman (1983) investigou a dimensão do atraso nos mesmos países de industrialização tardia, tendo como enfoque o papel das instituições e dos mecanismos pelos quais se cria um ambiente favorável para a decisão política de superar os entraves da industrialização. Zysman (1983) propõe uma divisão dos sistemas financeiros em três tipos, cada um

²⁹⁸ Era o caso da Alemanha que, para Gerschenkron, constituía um exemplo de atraso relativo, em que o sucesso de modernização dependeu da capacidade de ação do Estado em promover e coordenar as transformações industriais, bem como o de criar o que ele denominava de “coesão ideológica” na sociedade.

²⁹⁹ Nessa mesma perspectiva, Arrighi (1996) assevera que a rápida industrialização da Alemanha não decorreu da existência de burguesias avançadas, mas da vontade política do império. Os objetivos nacionais terminaram por se inter-relacionar de forma virtuosa com a expansão dos negócios. As intervenções estatais não se rendiam aos interesses particulares dos investidores privados, ao contrário, utilizavam-se destes capitais privados para fortalecer autoridade política do II Reich.

³⁰⁰ Nas ambições da Alemanha territorialmente expansionista, lembraria Karl Polanyi (2000): “política e finança se misturavam, no entanto, a política prevaleceu”.

respondendo a graus diferentes de articulação e autonomia entre bancos, indústrias e financiamentos, assim como na orientação de políticas de industrialização. O primeiro compreende a existência de um sistema baseado em mercado de capitais com recursos alocados por preços estabelecidos em mercados competitivos. O segundo prevê um sistema baseado em crédito com os preços básicos administrados pelo governo. E, por fim, o terceiro pauta-se em um sistema baseado no crédito dominado por instituições financeiras³⁰¹.

Os três modelos de sistemas financeiros resultam das relações entre as condições políticas e as características específicas de mercado. Desse modo, deduz-se que o papel do Estado oscila, nos três casos, entre o regulador, o administrador e o ator (agente principal). Entretanto, os Estados, independentemente das características e dos graus distintos de atuação, realizam políticas econômicas que impactam diretamente no sistema financeiro (oferta da moeda, crédito, taxa de juros etc.). No primeiro caso dos sistemas financeiros, destaca-se a dimensão do mercado na criação de recursos voltados para o investimento, distinguindo os sistemas baseados em mercado de capitais e os sistemas fundamentados no crédito. No segundo, ganha relevância a forma com que os preços são fixados pelas instituições privadas e pelo governo. E, por fim, no terceiro caso, destaca-se a centralidade do Estado no direcionamento do crédito.

Apesar de serem identificáveis alguns elementos da classificação de Zysman (1983) no sistema de crédito brasileiro, não é possível compreender a especificidade do país a partir desses modelos retirados da experiência dos países desenvolvidos, como EUA, Inglaterra, França, Japão e Alemanha. Não existe, no Brasil, um sistema de financiamento baseado no mercado de capitais e nem um sistema de crédito essencialmente comandado por bancos universais (TORRES, 2009). A articulação entre Estado e bancos no Brasil foi distinta; coube, aos bancos públicos, um papel central no financiamento da industrialização e da formação do sistema produtivo nacional.

Existe uma variedade de definições sobre o que é e quais os objetivos dos bancos de desenvolvimento (TORRES, 2009). A definição de Aghion (1999), a

³⁰¹ Nas palavras do autor: "The three types are: (1) a system based on capital markets with resources allocated by prices established in competitive market, (2) a credit-based system with critical prices administered by government, (3) a credit-based system dominated by financial institutions" (ZYSMAN, 1983, p. 55).

despeito da generalidade, lança dois dos atributos fundamentais e mais recorrentes entre as experiências de maior sucesso. Para a autora, os bancos de desenvolvimento são instituições ligadas ao Estado que disponibilizam crédito de longo prazo para a atividade industrial³⁰². São estatais e preenchem um espaço onde o capital privado raramente é atuante: o fomento a projetos de longa maturação e alto custo. Esses bancos corrigem a estrutural e recorrente “falha de mercado” que desassiste os projetos voltados à formação bruta de capital fixo³⁰³. De acordo com Musacchio e Lazzarini (2015), em 2011 existiam 288 bancos de desenvolvimento em todo o mundo, sendo 29,5% na Ásia (Sul e Leste), 24,3% na África e 17,7% na América Latina e Caribe. 50% deles, segundo os mesmos autores, estavam dedicados a fornecimento de empréstimos aos projetos de infraestrutura e industrialização.

Ao analisar o caso do Brasil, a partir do BNDES, Torres (2009) adiciona dois pontos centrais à definição de Aghion (1999). O primeiro diz respeito à natureza do *funding* dessas instituições. De acordo com o autor, a atuação de um banco de desenvolvimento está atrelada a autonomia de suas fontes de recursos; ele, para ser efetivo, não pode depender da captação excessiva de recursos do exterior. Os bancos que assim o fazem ficam extremamente associadas às injunções do mercado. A segunda consideração diz respeito a capacidade de originar operações de crédito, uma condição fundamental para que o banco de desenvolvimento, quando necessário, tenha meios para operar no mercado e incentivar o investimento³⁰⁴.

³⁰² “Development banks are government-sponsored financial institutions concerned primarily with the provision of long-term capital to industry. These institutions are known to have played a crucial role in the rapid industrialization process of Continental Europe and Japan [...] However, there is a general perception that more recent development banks in the less developed countries (LDCs), have often failed to replicate the successes of earlier examples” (AGHION, 1999, p. 83-84).

³⁰³ Segundo o trabalho de Aghion (1999), os bancos privados são incapazes de financiar industriais de longo prazo, o que justifica a pertinência dos mecanismos de crédito subsidiados pelo governo para a promoção do investimento. “States subsidies to development banks are generally conditional upon investment being directed towards ‘privileged’ sectors. These are generally new industrial sectors where private financial intermediaries do not invest” (AGHION, 1999, p. 93).

³⁰⁴ Em sua avaliação sobre o papel e importância dos Bancos de Desenvolvimento, Aldo Musacchio e Sérgio Lazzarini (2015, p. 275-277) sustentam que eles se especializaram na concessão de créditos subsidiados de longo prazo para os quais não haveria financiamento privado, seja pelo volume de capital necessário ou pelo risco empreendido. De modo geral, são três os impactos dos bancos de desenvolvimento na política industrial. O primeiro impacto é relativo à promoção da ação empreendedora em novos setores e oferta de capital para setores tradicionais mais que dependem de elevados volumes de capital. O segundo impacto diz respeito aos projetos de longa maturação e baixa rentabilidade, mas que denotam um amplo impacto social ou estratégico. O terceiro impacto refere-se ao financiamento de atividades empreendedoras, arcando com os “custos de descoberta”.

No Brasil, o BNDES destaca-se como a mais importante instituição financiamento dos projetos de longo prazo. As preocupações com a industrialização, investimentos de infraestrutura, integração do território e com a superação do subdesenvolvimento fundamentaram a sua criação em 1952 e, conseqüentemente, moldaram sua atuação estratégica. Em pouco tempo, o BNDES³⁰⁵ se tornou uma das principais referências de planejamento estatal e órgão imprescindível aos principais projetos nacionais das mais diversas orientações.

Em razão de sua importância, o BNDES foi objeto de vários estudos: Sheila Najberg (1989)³⁰⁶, Dulce Monteiro Filha (1994 [1989])³⁰⁷, Ana Alem (1997)³⁰⁸, Cláudia

³⁰⁵ No ano de 1982, com a incorporação dos recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), o então BNDE agregou a letra “S” em sua sigla e passou, portanto, a se chamar BNDES.

³⁰⁶ Najberg (1989) divide a história do BNDES em três fases: a primeira abarca o período de 1952 a 1956, no qual se destacam os investimentos em infraestrutura; a segunda situa-se entre 1957 a 1964, com a prioridade em investimentos na indústria nacional; a terceira abarca o período de 1964 a década de 1980, no qual o banco dá prioridade aos investimentos nas empresas privadas.

³⁰⁷ Monteiro Filha (2002 [1994]) divide a atuação do BNDES em cinco períodos: o primeiro, denominado de Criação, situa-se nos anos de 1952 a 1956, com prioridade aos financiamentos dos sistemas de transportes (principalmente ferrovias) e à energia elétrica, ambos indicados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). O segundo, denominado de Consolidação, restringe-se ao período de 1957 a 1963, com a atuação do Banco voltada para a execução dos projetos definidos pelo Plano de Metas. O terceiro, considerado de Diversificação, abarca o período de 1964 a 1973, caracterizado pela maior diversificação dos financiamentos, pois o BNDE passou a apoiar um maior número de programas governamentais, mesmo com os recursos ainda concentrados nos setores siderúrgicos e transporte. O quarto, com o II PND, situa-se no período de 1974 a 1978, com a ênfase no financiamento de insumos básicos (siderurgia, química e petroquímica, papel e celulose e metalurgia de não-ferrosos) e de indústrias de bens de capital, enfatizando a disponibilização de recursos para o setor privado nacional. No quinto período, denominado de Pré-Crise, de 1979 a 1981, os setores de energia elétrica e a siderurgia obtiveram os maiores financiamentos, no entanto foi identificada “a necessidade de deslocamento na estratégia de atuação, especialmente de apoio à infraestrutura de interesse social e à produção de bens de consumo essenciais, em particular de origem agropecuária e agroindústria” (MONTEIRO FILHA, 1994, p. 420-421). A autora situa o sexto período, considerado o Período da Crise, nos anos de 1982 a 1989, época na qual o Banco não apresentava diretrizes claras de suas prioridades políticas e de financiamento.

³⁰⁸ Ana Alem (1997), por sua vez, divide a história do BNDES em cinco períodos: o primeiro compreende de 1952 a 1964, no qual o Banco concentrou seus financiamentos nos setores de transporte, energia e siderurgia. O segundo abarca de 1964 a 1974, quando o BNDE ampliou os financiamentos aos setores privados. No terceiro período, de 1974 até o início da década de 1980, o banco foi o principal executor do II PND, com destaque para o maior financiamento dos setores de bens de capital e de insumos básicos. No quarto período, entre os anos de 1980 e início da década de 1990, houve “uma significativa desaceleração dos desembolsos do BNDES, o que refletiu, em grande medida, a retração dos investimentos públicos e privados, decorrente, principalmente, da alta instabilidade macroeconômica que caracterizou o período” (ALEM, 1997, p. 04). No quinto período, a partir de 1994, o Banco optou por uma política de modernização, que se pautou na inserção competitiva do Brasil no comércio internacional.

Currallero (1998)³⁰⁹, Adriana Diniz (2004)³¹⁰, Hélio Farias (2008)³¹¹, Aldo Musacchio e Sérgio Lazzarini (2015)³¹², dentre outros; possui, além disso, publicações próprias³¹³.

³⁰⁹ Cláudia Currallero (1998) analisa o papel do BNDES, na perspectiva de uma Instituição de Fomento ao Desenvolvimento (IFD), nos diferentes contextos macroeconômicos do período de 1952 a 1996. A autora identifica duas grandes fases. A primeira, entre os anos de 1952 a 1979, em que é possível encontrar elementos políticos e econômicos comuns, através da vigência de um modelo econômico marcado pela forte presença estatal, elevadas taxas de crescimento econômico, crescente participação do capital externo no financiamento e políticas industriais fundamentadas em grandes projetos, como o Plano de Metas e o II PND. A segunda fase inicia-se a partir do início da década de 1980, quando o BNDES passou a redefinir a sua função ao afastar-se, gradativamente, do perfil de uma IFD. Nesta segunda fase desdobram-se três grandes momentos. No primeiro, no início da década de 1980, o BNDE, em virtude do cenário de crise econômica, priorizou o “auxílio” econômico e financeiro às empresas que estavam em dificuldade financeira. No segundo momento, a partir de meados da década de 1980, o BNDES não apresentava uma estratégia consistente de financiamento. E, por fim, no terceiro momento, no início da década de 1990, o BNDES se destacou como a principal instituição Programa Nacional de Desestatização (PND) e sua atuação se distanciou das estratégias históricas de uma IFD.

³¹⁰ De acordo com Diniz (2004), o BNDES pode ser dividido em dois grandes momentos: o primeiro abarca os anos de 1952 a 1989, quando o Banco assume o papel de agente de desenvolvimento. Este primeiro período tem, por sua vez, uma subdivisão interna, a saber: de 1952 a 1964, com destaque para o financiamento do setor público, principalmente os setores do aço e da eletricidade; de 1964 a 1970, financiamento do setor público, através das estatais, e financiamento do setor privado; de 1970 a 1979, financiamento do setor privado e dos grandes projetos nacionais das empresas estatais; de 1980 a 1989, financiamento público e privado, processo de “absorção” de empresas nacionais para evitar as falências. No segundo grande momento, entre 1990 e 2000, o Banco se destaca como articulador e gestor das políticas de abertura econômica, desregulações e privatizações.

³¹¹ Neste trabalho, quatro foram os períodos fundamentais: a) O BNDE e o financiamento das grandes obras de infraestrutura em energia e transporte, em 1952-1964; b) O BNDE e a ampliação dos circuitos produtivos industriais, em 1965-1981; c) O BNDES e as concepções de integração competitiva, em 1982-1989; d) O BNDES e as políticas de privatização, a partir de 1990.

³¹² Os autores retomam a trajetória do banco para explicar, numa perspectiva liberal, as características desse “animal estranho” (Musacchio e Lazzarini, 2015, p. 290). Das fases ressaltadas pelos autores, destaca-se a de 1952 até 1964. Período que marca a origem do Banco, como sugere os relatórios da CMBEU, de 1949. Os relatórios apontaram a necessidade de projetos de infraestrutura de energia e transporte, recomendando a criação de mecanismo de financiamento de longo prazo. As ofertas de financiamento de longo prazo, entretanto, tiveram restrições por causas das leis que proibiam a indexação até a década de 1960, e os empréstimos de longo prazo permaneceram abaixo dos 2% durante as décadas de 1950 e 1960. Neste período, os créditos subsidiados foram concentrados no programa de reaparelhamento econômico, com enfoque no sistema ferroviário e na construção de usinas hidrelétricas. Os grandes captadores de financiamento eram as empresas estatais. Na década de 1960, os financiamentos concentraram-se no setor siderúrgico, mais de 70% de todos os investimentos deste setor, atuavam como um holding de empresas siderúrgicas. Entre 1950 e 1960 a carteira de financiamento concentrava-se em projetos de longo prazo, e a taxa de juros média era de 9,5%. A segunda fase começa, a partir de 1964, quando o BNDE passa a financiar de forma crescente o setor privado. Em 1970, o setor privado já recebia mais de 70% dos financiamentos do Banco. O BNDE não só emprestava, mas também detinha participação acionária em algumas empresas privadas (ibidem, p. 281). Na terceira fase, de 1974 a 1982, o BNDE teve as suas prioridades determinadas pelo II PND, cujo objetivo premente era alterar a matriz energética brasileira (altamente impactada pela crise do petróleo em 1973) com o desenvolvimento da indústria nacional de insumos básicos e consolidar a indústria de máquinas e equipamentos (ibidem: 283). Na quarta fase, depois de 1982, o BNDE muda de enfoque e nome, adiciona o S (do Social) e passa gradativamente a ser uma instituição financeira de suporte à reestruturação das empresas estatais. Na quarta fase, nos anos 1990, o BNDES passou a ser um ator central do processo de liberalização e privatização, atuando no planejamento dessas reformas e no financiamento dos adquirentes. Na quinta e última fase, impulsionada no governo 2002, o banco acirrou a compra de participação acionária minoritária, ajudou a coordenar fusões e aquisições em grande escala e atuou no sentido de intensificar a internacionalização dos grupos nacionais.

Diversas periodizações foram propostas, sobretudo as que se preocupam em analisar o processo de industrialização e a formação de uma economia nacional relativamente blindada das injunções do mercado.

Pode-se, à luz da bibliografia consultada, considerar cinco grandes momentos na história do Banco. No primeiro, entre 1952 e 1964, ressalta-se o papel do BNDE no financiamento das grandes obras de infraestrutura em energia e transporte; no segundo, entre 1965 e 1981, caracteriza-se a importância do BNDE na ampliação dos circuitos produtivos industriais, principalmente com o financiamento dos setores privados nacionais; no terceiro, entre 1982 e 1989, evidencia-se a inflexão das prioridades históricas do BNDES ante o processo de globalização, com destaque para a estratégia de integração competitiva nos mercados internacionais. No quarto período, predominante durante a década de 1990, o BNDES se destacou como um dos principais responsáveis pela Política de Privatização. E, por fim, um quinto período, caracterizado pela preocupação com a formação de grandes grupos nacionais, com o apoio à exportação e à internacionalização dos capitais brasileiros. Este último período será o objeto de investigação deste e do próximo tópico, com enfoque especial na opção estratégica de ampliar a presença brasileira no continente africano.

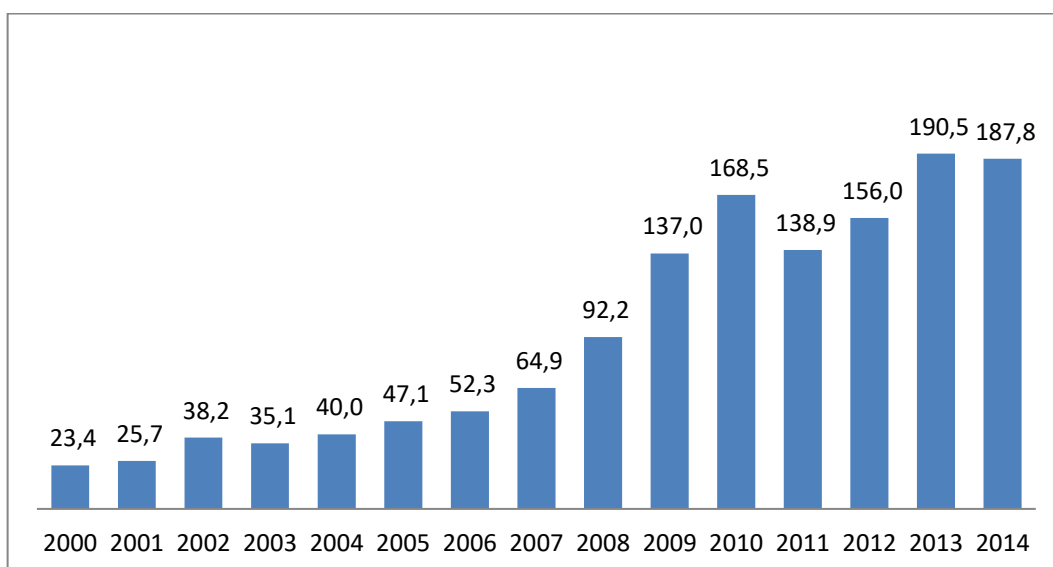
Os desembolsos anuais do BNDES situavam-se na ordem de R\$ 188 bilhões em 2014, o que representa uma evolução crescente em sua capacidade de financiar, dado que, em 2002, os valores estavam na ordem de R\$ 38,2 bilhões (BNDES, 2016). Tratava-se, em termos comparativos, de um montante de recursos superior aos do

³¹³ Por exemplo, o livro comemorativo do cinquentenário BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento (2002). Nele, a periodização proposta está dividida em décadas e não há um esforço de articular as principais ações e dotá-las de uma coerência política, histórica e espacial. Sendo assim, observa-se a seguinte periodização: na década de 1950, há o destaque para os financiamentos nos setores de transporte e energia, que consumiram mais de 60% do total desembolsado pelo banco na década. O segundo período corresponde à década de 1960, quando ocorre o financiamento das indústrias de base, das indústrias de transformação e a diversificação dos desembolsos em favor das pequenas e médias empresas privadas. Na década de 1970, terceiro período, “auge” da política de substituição de importações e de grandes projetos de desenvolvimento, o BNDE centralizou sua atuação no financiamento das empresas privadas nacionais. Na década de 1980, o BNDES passou por uma reestruturação administrativa e estratégica. O Banco passou a incorporar as questões sociais e ambientais em suas políticas. Nos anos 1990, o BNDES se dedicou a operacionalizar o processo de privatização e foi incumbido, pelo governo federal, de ser o “gestor do Fundo Nacional de Desestatização, tornando-se o órgão responsável pelo suporte administrativo, financeiro e técnico do Programa Nacional de Desestatização” (BNDES, 2002, p. 148-149).

Banco Mundial, que, em 2012, desembolsou aproximadamente US\$ 31 bilhões³¹⁴. Entretanto, um valor pouco distante de outros bancos de desenvolvimento, como o *China Development Bank* (CDB), que, em 2012, detinha uma carteira de crédito na ordem de US\$ 1,2 trilhão, enquanto o KfW (Banco Alemão de Desenvolvimento) era de US\$526 bilhões e o BNDES era de US\$ 524 bilhões (COUTINHO, 2014).

Quando se considera a importância dos bancos de desenvolvimento no conjunto da economia, têm-se, na relação carteira de crédito/PIB, os seguintes dados: 15,5% do KfW; 12,4 do CDB e 11,3% do BNDES. Quando se analisa a relação crédito/estoque de crédito no país, os dados indicam 21% do BNDES, 12,7% do KfW e apenas 8% do CDB (COUTINHO, 2014). Os dados, abaixo, realçam a dimensão estratégica do Banco no mercado de crédito de longo prazo no Brasil.

Gráfico 08 - Evolução do desembolso do BNDES (R\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

De acordo com Torres (2009), os elevados desembolsos do BNDES estão diretamente relacionados à própria dimensão territorial e produtiva do país, com a estrutura diversificada da produção industrial e agrícola e com a inexistência de um mercado financeiro nacional capaz de responder às necessidades de investimentos de longa maturação. Tais especificidades dão ao BNDES uma importância político-estratégica muito além da percepção liberal de que deveria atuar como um agente de

³¹⁴ Informação referente ao ano fiscal de 2012, que vai de junho de 2011 a junho de 2012. Dados retirados do site oficial do banco (<http://www.worldbank.org/>) em junho de 2014. No ano de 2012, o desembolso do BNDES foi de R\$ 156 bilhões; em 2013, foi de R\$ 190 bilhões.

superação das falhas de mercado de crédito. O fato de ser um banco estatal, mantido prioritariamente por recursos de origem fiscal, contribuiu para contornar às limitações do mercado de crédito doméstico e evitar a dolarização dos financiamentos de longo prazo.

No que corresponde a presença desses bancos na África, no suporte às exportações ou à internacionalização de suas respectivas empresas nacionais, tem-se um quadro específico. O CDB tem um fundo, o *China-Africa Development Fund* (CAD Fund) que passou a operar a partir de 2007, para apoiar o “desembarque” de empresas chinesas no continente. O fundo foi organizado como um canal para converter as reservas internacionais em uma fonte de financiamento. Desde de 2015, conta com mais de US\$ 10 bilhões para dar continuidade as iniciativas chinesas em projetos que envolvem: agricultura, infraestrutura, novas unidades industriais, parques industriais e recursos naturais (CDB, 2016)³¹⁵. Só no ano de 2014, o CAD Fund investiu US\$ 3,18 bilhões em 80 projetos no continente, atraindo potencialmente US\$ 16 bilhões em investimentos (CDB, 2014)³¹⁶. A presença chinesa na África ultrapassa a marca de 40 países, dos 54 existentes, e detém diferentes arranjos e acordos bilaterais de comércio. Com 23 países, a China tem Acordos de Cooperação e Proteção do Investimento (CAD FUND, 2016)³¹⁷. No caso do KfW alemão, sua atuação ocorre em parceria com o Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ)³¹⁸. O KfW atua em 31 Estados africanos e, só em 2013, desembolsou EUR 1,2 bilhões (KfW, 2016).

O montante de financiamentos do BNDES tendo como destino à África foi de US\$ 4,15 bilhões³¹⁹, desde 2007, quando as operações passaram a existir de modo mais sistematizado, como será visto no próximo tópico.

³¹⁵ “CHINA-Africa Development Fund”. (CDB, 2016). Disponível em: <http://www.cdb.com.cn/English/ywgl/zhjryw/zffzjyxgs/>. Acessado em: dezembro de 2016.

³¹⁶ Aliás, é importante destacar que o CAD Fund é gestor do Fundo de Desenvolvimento China-Portugal, cujo intuito é o de acessar preferencialmente os Estados africanos falantes da língua portuguesa.

³¹⁷ “FRIENDLY exchanges between China and Africa”. Disponível em: <http://www.cadfund.com/en/NewsInfo.aspx?NId=76>.

³¹⁸ “KfW Development Finance” disponível em: <https://www.kfw.de/microsites/Microsite/transparenz.kfw.de/en/region/index.html?r=AFR>

³¹⁹ Na modalidade pós-embarque, o que inclui a exportação de bens e a exportações de bens e serviços de engenharia (obras de infraestrutura).

3.6. Formação de um sistema de crédito nacional e o papel do BNDES na África (2003-2014)

Um dos principais problemas do crescimento da capacidade produtiva de longo prazo está relacionado à taxa de investimento. Medeiros e Serrano (2004) argumentam que o investimento privado só cresce de forma sustentada se o aumento da demanda final (consumo, gasto público, exportações) for contínuo e regular. Isso, obviamente, depende da condução da política governamental. De modo geral, em países da periferia ou não desenvolvidos, pode-se considerar que as exportações são um componente fundamental na manutenção da tendência de longo prazo da demanda final. Impactam diretamente na redução das restrições externas por serem fonte de aquisição de moeda externa. Impactam, também, na questão do financiamento. Mas, se vistas isoladamente, esclarecerem os autores, pouco contribuem para entender a dimensão, a estrutura e a complexidade do sistema produtivo e da variedade de situações de inserção externa dos países.

As condições estruturais de cada país constituem os fatores determinantes para se considerar o papel efetivo das exportações. As estratégias de inserção internacional das empresas estão, na maioria dos casos, dependentes de instituições de apoio ao crédito. Alem e Cavalcanti (2005) consideram que o aumento das exportações, além de reduzir a vulnerabilidade externa, é um fator que interfere positivamente na elevação do emprego, da renda, da produtividade e do volume de produção. Ademais, o dinamismo do setor exportador não tem impacto fundamental para a elevação das divisas em moeda externa e, do ponto de vista geopolítico, trata-se de um instrumento econômico de projeção do poder de Estado, exatamente porque, por princípio de método e à luz da história do sistema interestatal moderno, a atividade econômica não se dissocia da política dos Estados e dos parâmetros de apoio ou restrição ao livre-comércio.

Desde a década de 1950, existem, no Brasil, iniciativas governamentais de apoio às exportações, que, entretanto, lograram pouco sucesso. Ainda no governo Vargas, coube ao Banco do Brasil a responsabilidade de administrar a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), criada em 1953. Dada a escassez de meios, a CACEX tornou-se o principal instrumento de concessão de crédito à atividade exportadora.

Com um desenho institucional que lhe deu autonomia perante o Banco³²⁰, a CACEX atuou, de 1966 a 1990, disponibilizando recursos do Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX). Um fator de elevado impacto na promoção das exportações foi que, a partir de 1967, o Banco Central, através da resolução nº 63, permitiu ao setor financeiro privado a opção de financiar suas aplicações domésticas via repasses de recursos externos. Nos anos 1970, o BB era o principal operador de repasses e de empréstimos em moeda estrangeira ao setor exportador³²¹.

Com a intensificação da crise nos anos 1980, implicando a redução da liquidez internacional, diversos subsídios embutidos no financiamento ao comércio exterior foram extintos³²². A contenção orçamentária do Estado forçava uma saída via política cambial ativa (BB, 2010). Até os anos 1990, os mecanismos de estímulo ao setor exportador ficaram quase que circunscritas aos instrumentos de isenção tributária e, de maneira geral, à política cambial, tendo pouca relevância os mecanismos de direcionamento de crédito³²³.

As políticas de apoio à internacionalização de empresas brasileiras também são recentes. Remetem à década de 1970 e às experiências e políticas concentradas nos setores de energia e de construção civil (Odebrecht). Como instrumentos financeiros, o Banco do Brasil e o BNDES são as principais instituições. Na primeira, existem as operações de fornecimento de capital de giro, emissões de carta de crédito e financiamento à importação. No BNDES, os mecanismos de apoio são diversos, que

³²⁰ Apesar de abrigada dentro do Banco do Brasil, a indicação do responsável pela pasta era do Presidente da República e as suas diretrizes políticas eram traçadas por um órgão interministerial, o Conselho Nacional do Comércio Exterior (Concex). (BB, 2010).

³²¹ “No exterior, o Banco do Brasil antecedeu em pelo menos meia década o processo de diversificação financeira que fez no mercado interno. Abriu empresas de *leasing*, de *trading*, companhia de seguros, etc. O Banco tornou-se, entre 1974 e 1975, o maior repassador de recursos externos via resolução 63, respondendo por ¼ dos empréstimos por meio desse mecanismo. Ele captava recursos de curto prazo no mercado internacional e ofertava empréstimos de longo prazo no Brasil, respondendo às diretrizes da política econômica” (BB, 2010, p. 43).

³²² A própria presença internacional foi reduzida. No final da década de 1980, apenas 46 unidades estavam presentes no exterior, de um total de 61 do início da década. O continente em que houve mais fechamentos foi o da África, reduzindo-se de sete unidades (espalhadas por Egito, Marrocos, Lagos, Gabão e Tunísia) para uma única dependência, a da Costa do Marfim. (BB, 2010).

³²³ Foi na década de 1960 que o Brasil lançou seu sistema de apoio às exportações, com o Seguro de Crédito às Exportações (SCE) e com o Fundo de Financiamento às Exportações (Finex). Posteriormente, coube ao Banco do Brasil, por meio de sua carteira de crédito à exportação, administrar e operar o sistema. Um dado fundamental do sistema brasileiro é que não foi criada nenhuma agência específica de comércio exterior, sua gestão se deu através da utilização de instituições já existentes, como o Banco do Brasil, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. É importante, também, ressaltar que os recursos de operação da Finex eram exclusivamente públicos. Na década de 1990, o Finex foi extinto, sendo substituído pelo Proex (Programa de Financiamento às Exportações).

incluem desde linhas de crédito específicas à internacionalização, passando pelas operações de captação de moeda externa e repasses para as empresas, até a participação acionária, via BNDESPAR, no capital da empresa que pretende expandir sua atuação internacional (BRASIL, 2009). A atuação do BNDES no apoio ao processo de internacionalização de empresas nacionais coaduna com o esforço da política externa em diversificar e ampliar o número de parceiros políticos e econômicos.

Essa estratégia de atuação remonta pontualmente aos anos 1970 quando o Banco, juntamente com o BB, passou a dar o suporte à expansão ao ciclo de industrialização pesada e à expansão das exportações e de alguns setores produtivos. Como visto no capítulo anterior, a crise no balanço de pagamentos ocasionou a procura por novos mercados externos. O BNDE era o principal ente financeiro na execução da política de investimentos governamentais durante a década de 1970³²⁴. Com as suas três subsidiárias (EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA)³²⁵ centralizava o apoio estratégico nas empresas que, em princípio, sustentariam a estratégia de desenvolvimento nacional.

Nos anos 1990, o predomínio de políticas econômicas liberais – valorização cambial, abertura econômica, privatizações – reestruturou o setor produtivo nacional, bem como as políticas de fomento à inserção internacional do Brasil. A adesão às

³²⁴ Ainda na vigência do I PND, o Banco passou por uma série de transformações importantes, deixou de ser uma autarquia e passou a ser uma empresa pública. Tal mudança proporcionou uma maior liberdade ao Banco para a contratação de pessoal e maior flexibilidade na obtenção e aplicação dos recursos. Implícita nesta medida, estava a tentativa de fortalecer a estrutura política e institucional do Banco (MARTINS, 1991). A primazia do setor privado nacional na política do governo orientou a criação de instituições para apoiá-lo e dirigi-lo por meio da participação acionária e de programas específicos de financiamentos (idem: 1991). Outro elemento de extrema importância foi a incorporação, em 1974, dos recém-criados Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio Público (PASEP), às fontes de recursos do BNDE, que, destarte, “passou a gerenciar os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criados no início da década com uma parcela do lucro das empresas, formando um fundo dos trabalhadores. A maior parte desses recursos destinava-se a aplicações em novos investimentos, desde que estes não fossem estrangeiros, não proviessem de municipalidades e não servissem para compor capital de giro no comércio ou prestação de serviços. O PIS-Pasep significou uma mudança profunda para o BNDES, com forte incremento na capacidade de apoio aos investimentos” (BNDES, 2002, p. 93). O banco passou a ter, desse modo, uma maior liberdade em seus gastos, bem como na definição da estrutura de seu financiamento. Subjacente a estas medidas, a instituição aproximou-se mais da empresa privada nacional e internacional. O BNDE tornou-se, assim, uma espécie de demiurgo do empresariado nacional (MARTINS, 1991, p. 105).

³²⁵ A Insumos Básicos S. A. (FIBASE), a Investimentos Brasileiro S.A (IBRASE) e a Mecânica Brasileira S. A. (EMBRAMEC) tinham como objetivo, segundo o BNDES (2002: 94), “atuar no mercado de capitais, de modo a ampliar as formas de capitalização das empresas brasileira”. Em 1983, essas três subsidiárias fundidas deram origem ao BNDES Participações S.A. (BNDESPar), o que, segundo DIAS (2004), contribuiu para aumentar a dimensão política de apoio ao setor privado.

políticas liberais apontava para a integração competitiva nos circuitos (cadeias) espaciais produtivos. À luz desses princípios, a própria distinção entre empresas nacionais e empresas multinacionais, como critério para a concessão de empréstimos do BNDES, tornou-se tênue. Desde 1995, o BNDES³²⁶ passou a operar considerando as empresas com unidades produtivas no Brasil, independentemente de seu controle acionário (ALEM e MADEIRA, 2010). Com um parque produtivo internacionalizado em seus setores dinâmicos, herança das políticas de substituição de importações (1950-1979), e em reestruturação, em virtude das privatizações, fusões e aquisições decorrentes das políticas de abertura econômica dos anos 1990, pouco espaço sobrou para o suporte à projeção da “economia nacional” na região e, por desdobramento, na África. Não era a opção estratégica do governo e nem existiam meios para tanto³²⁷. Na linguagem de Hirst e Thompson (1998), confundia-se, em substância, a natureza de uma economia global com a de uma economia internacionalizada³²⁸; esta última, por dedução ou método, inerente, em seu funcionamento, aos objetivos geopolíticos e aos meios de poder dos Estados que a sustenta.

Nos anos 2000, uma gama de políticas, a começar pela PITCE³²⁹ (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), lançada em 2003, e depois a PDP³³⁰

³²⁶ De acordo Alem e Madeira (2010, p. 49), desde 1995, para efeitos de desembolsos do BNDES, são consideradas empresas brasileiras quaisquer firmas que tenham unidades produtivas instaladas no Brasil.

³²⁷ Sem aprofundar a crítica às reformas dos anos 1990, cabe, todavia, lembrar que, na retórica política dos “adeptos” da globalização, o espectro de atuação do Estado restringia-se a somente fornecer serviços sociais e públicos básicos e com um mínimo possível de custos. O mercado, entendido como a esfera de atuação das grandes empresas, era tido como a referência de organização institucional e governabilidade.

³²⁸ Para os autores Hirst & Thompson (1998, p. 287), “há uma grande diferença entre uma economia global, no sentido estrito, e uma economia altamente internacionalizada, em que a maior parte das empresas comercializa a partir de suas bases em distintas economias nacionais. Na primeira, as políticas nacionais são inúteis, uma vez que os resultados econômicos são determinados totalmente pelas forças do mercado mundial e pelas decisões internas das empresas transnacionais. Na última, as políticas nacionais continuam viáveis, na verdade, essenciais, para se preservar os diferentes estilos e forças da base econômica nacional e das empresas que comercializam a partir dela. Uma economia mundial com um alto e crescente grau de comércio e de investimento internacional não é, necessariamente, uma economia globalizada no sentido anterior. Nela, Estados-nação e as formas de regulação internacional, ainda têm um papel fundamental para prover a governabilidade da economia”.

³²⁹ Dentre as diretrizes fundamentais: “ a) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; b) promoção comercial e prospecção de mercados; c) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; d) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; e) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior” (BRASIL, 2009).

³³⁰ A PDP seleciona alguns setores para a consolidação e expansão da internacionalização produtiva prioritariamente para América Latina e África. Os setores contemplados nesse grupo são: Bioetanol,

(Política de Desenvolvimento Produtivo), de 2008, colocou como meta estratégica ampliar a integração com a África, no sentido de aumentar o comércio e a presença de investimentos brasileiros. A PDP tinha como meta impulsionar um ciclo de expansão econômica como resposta à crise financeira internacional de 2008. Para tanto, posicionou o BNDES como elo entre as empresas nacionais e as oportunidades de negócios no continente africano³³¹. Uma atuação em duas frentes: a primeira promovia o incentivo direto às grandes empresas com capacidade de engajar outras em atividades na África; a segunda, em colaboração com a APEX, visava estimular a diversificação das exportações para a África (IPEA e BIRD, 2011).

O Banco, a partir de 2003, reorientou seu objetivo estratégico e passou a atuar, também, como um agente promotor da integração da América do Sul e da África. Por essa razão, financiou as exportações de bens e serviços, os investimentos diretos de empresas brasileiras e a realização de obras de infraestrutura, incluindo projetos de construção de hidrelétricas, gasodutos, aquedutos, metrô, redes de transmissão de energia e de distribuição de gás. O Banco passou a incluir a elaboração de estudos e prospecção de oportunidades de internacionalização, além de criar unidades externas como ponto de referência e de apoio aos capitais nacionais. Neste intuito, abriu subsidiárias em Londres (2009)³³², Montevidéu (2009)³³³ e Johannesburgo (2013)³³⁴.

Aeronáutico, Siderurgia, Complexo Petróleo/Gás/Petroquímica, Mineração, Celulose e Papel e Carnes (BRASIL, 2009).

³³¹ De acordo com o estudo do IPEA e BIRD (2011: 84), “A PDP forneceu ao BNDES determinado direcionamento e estrutura para ação no nível internacional. As orientações da PDP levaram à criação de medidas práticas para o fortalecimento das relações comerciais e dos fluxos de investimento direto do Brasil para a África. Este foco em soluções práticas, com ênfase em atividades comerciais e relacionadas com infraestrutura, é resultado das oportunidades identificadas para a atuação de organizações públicas e privadas na África”.

³³² A subsidiária em Londres, BNDES *Limited*, tem como principal finalidade a aquisição de participações acionárias em outras companhias. Trata-se da expansão das atividades da instituição para fora do Brasil, visando auxiliar a internacionalização de empresas brasileiras e aumentar a visibilidade do Banco junto à comunidade financeira internacional. A BNDES *Limited* constitui também uma ponte entre investidores internacionais e as oportunidades de investimento no Brasil.

³³³ O escritório do BNDES, em Montevidéu, tem como finalidade apoiar as operações do Banco, principalmente os investimentos em infraestrutura, nos países do Mercosul. É um canal de contatos entre o Banco e empresas com atuação regional, além de organismos governamentais e regionais. A capital uruguaia foi escolhida para a instalação da nova representação do BNDES porque possui diversos centros de decisão relacionados ao Mercosul.

³³⁴ A subsidiária em Johannesburgo foi a última iniciativa do Banco. Tem-se como foco criar um ambiente de informações, prospecção, parcerias, relações institucionais e de cooperação técnica. Com este escritório, o BNDES pretende concentrar esforços para a criação de parcerias e investimentos em todo o continente africano.

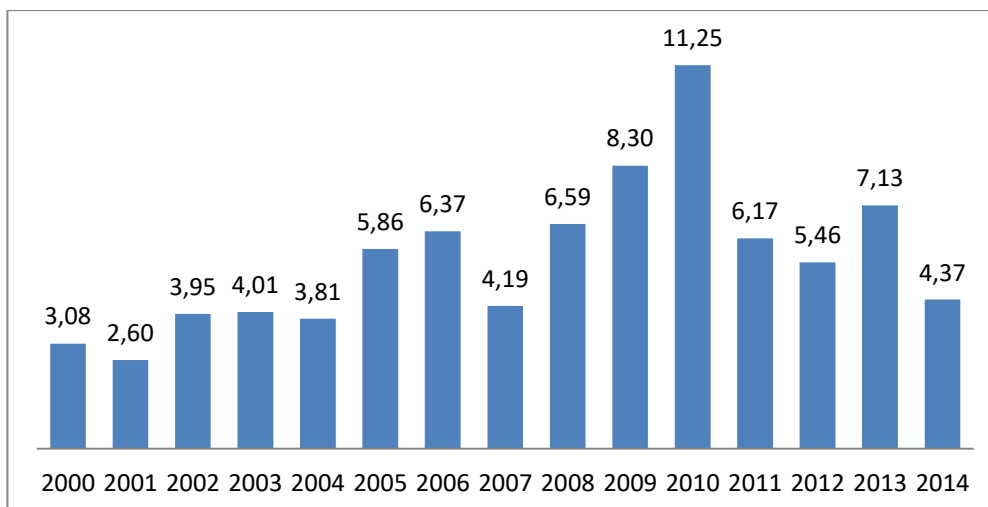
No que tange a África, o BNDES contava, desde o ano de 2013, com o Departamento de Suporte a Operações na África (DESAF), vinculado ao setor de Operações da Área de Comércio Exterior (AEX), incumbido das funções de divulgar, coordenar e estruturar o conjunto das atividades, estudos, proposições e contratações do banco na África. Para tanto, o BNDES havia montado uma estratégia inicial de atuação no continente a partir de 8 países-chave: África do Sul, Angola, Argélia, Gana, Marrocos, Moçambique, Nigéria e Quênia. Os critérios que haveriam pesado nesta regionalização envolviam: o peso da economia destes países no continente, a possibilidade de estabelecimento de parcerias com os bancos comerciais³³⁵, os acordos com bancos ou agências de crédito à exportação de abrangência regional (a exemplo do AfDB) e as demandas ou interesses prévios dos exportadores e investidores brasileiros³³⁶.

No BNDES, as primeiras linhas de crédito de apoio às exportações foram criadas na década de 1990. Foi só nos anos 2000, contudo, que as diretrizes de financiamento passaram a apoiar a exportação de serviços nas áreas de engenharia, construção e informática, além das áreas de bens de consumo, como calçados, têxteis, alimentos e móveis. Em 1998, o valor desembolsado pelo BNDES foi de R\$ 2,1 bilhões, enquanto que, em 2010, o valor chegou a atingir os R\$ 11,2 bilhões e, em 2014, R\$ 4,3 bilhões (BNDES, 2015). Um crescimento considerável ao longo da década de 2000, que, entretanto, aponta uma irregularidade.

³³⁵ Alguns bancos africanos tiveram limites de crédito aprovados no BNDES, a saber: na África do Sul (Absa Bank, First Rand Bank, Mercantile Bank, Nedbank e Standard Bank of South Africa), em Gana (Ghana Commercial Bank), no Marrocos (Crédit du Maroc); na Nigéria (First Bank of Nigeria, Guaranty Trust Bank,, United Bank for Africa e Zenith Bank), no Quênia (CFC Stanbic Bank). Dos bancos multilaterais, estavam na lista: o Africa Export-Import Bank, o EADB e o PTA Bank. (BNDES, 2014)

³³⁶ Este parágrafo foi escrito com o auxílio das informações obtidas em BNDES (2014) e nas entrevistas aos funcionários do BNDES, realizadas nos meses de fevereiro e março de 2016.

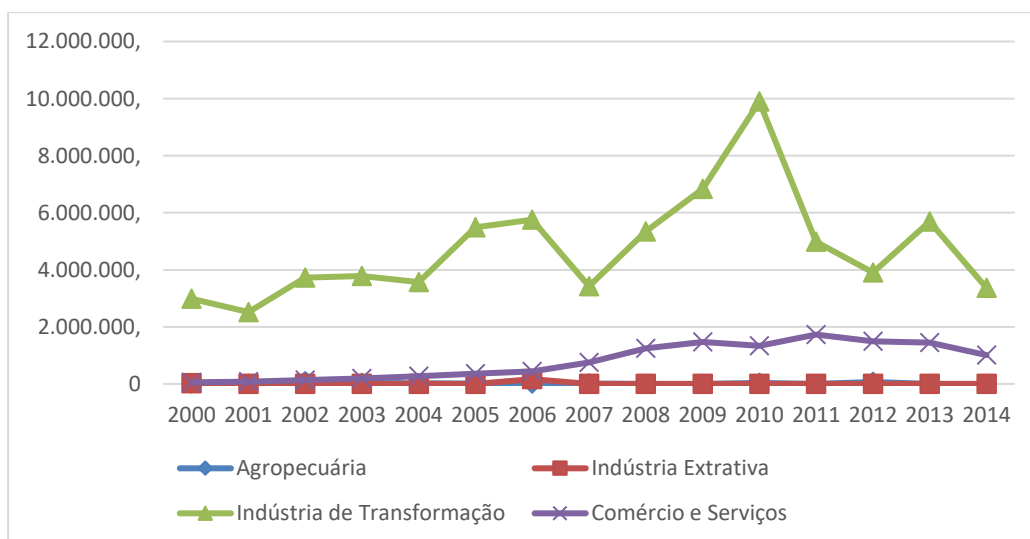
Gráfico 09 - Evolução dos desembolsos do BNDES no financiamento à exportação (US\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

Do ponto de vista da composição setorial, os desembolsos tiveram forte impacto na indústria de transformação. O comparativo com os outros setores pode ser visto no Gráfico 10 a seguir.

Gráfico 10 - Evolução dos desembolsos do BNDES no financiamento à exportação por Setor CNA (US\$ mil)



Fonte: BNDES (2015). Elaboração própria.

Como descreve Catermol (2008), o apoio às exportações necessita de diversos instrumentos, que vão desde os financiamentos à produção, à comercialização, às linhas de crédito, seguros, participação acionária e capital de risco até operações mais precisas, através do financiamento a estudos de viabilidade de projetos, serviços de

inteligência de mercado, garantias de *performance*³³⁷ e *bid bonds*³³⁸. Cada empresa, de acordo com a sua orientação estratégica, dimensão econômica e fase de inserção internacional, necessita de tipos diferentes de auxílio estatal.

O BNDES Exim desponta como um dos maiores programas de incentivo e financiamento de exportações do mundo. Tem crescido em praticamente todas as suas modalidades de crédito ao longo dos últimos anos. Os recursos para o programa derivam do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)³³⁹, que até 2009 era a principal fonte de recursos do Banco, e do Tesouro Nacional, principal fonte desde 2010³⁴⁰. O BNDES Exim tem duas linhas de financiamento à exportação: Pré-Embarque e Pós-Embarque³⁴¹.

As orientações estratégicas das políticas estatais interferem de maneira significativa no montante das exportações, sendo um mecanismo de apoio a setores específicos, como os de maior intensidade tecnológico ou os de serviços de engenharia. Nestas áreas, o financiamento torna-se uma condição fundamental para a inserção internacional e manutenção de padrões de competitividade. As empresas por si só não são capazes de produzir diferenciais relevantes para competir no mercado internacional; elas precisam do suporte de seus Estados para a criação de condições especiais de crédito, financiamento, em termos de prazos, taxas de juros, moedas de pagamento, etc. Como sustentam Torres & Carvalho (2010, p. 298), o setor exportador necessita de um sistema nacional de crédito, formulada como uma

³³⁷ A *performance*, segundo Torres e Carvalho (2010, p. 298), diz respeito aos “diversos riscos relacionados ao cumprimento, pelo contratado, das cláusulas estabelecidas em seu contrato de venda”.

³³⁸ *Bid Bond* (ou garantia de oferta), nas operações financeiras, representa instrumentos que garantem a assinatura do contrato pertinente caso a empresa vença a concorrência pública aberta no exterior para fornecimento de bens e/ou serviços. É utilizado para manter firmes as propostas preestabelecidas, garantindo a indenização se o Tomador deixar de assinar o contrato de execução ou de fornecimento previsto no Edital ou na Carta-Convite.

³³⁹ Segundo Torres e Carvalho (2010, p. 243), “essa é uma das vantagens do BNDES-exim, uma vez que esses recursos, além de relativamente abundantes, são mais estáveis que os provenientes do Tesouro Nacional e permitem grande agilidade operacional, pois sua aplicação não exige constante monitoramento e um complexo sistema de normas e procedimentos operacionais. Em outras palavras, a alçada decisória do BNDES com relação a aplicação dos recursos do FAT faz com que o BNDES-exim possa atender ao exportador de forma ágil e na medida de sua necessidade”.

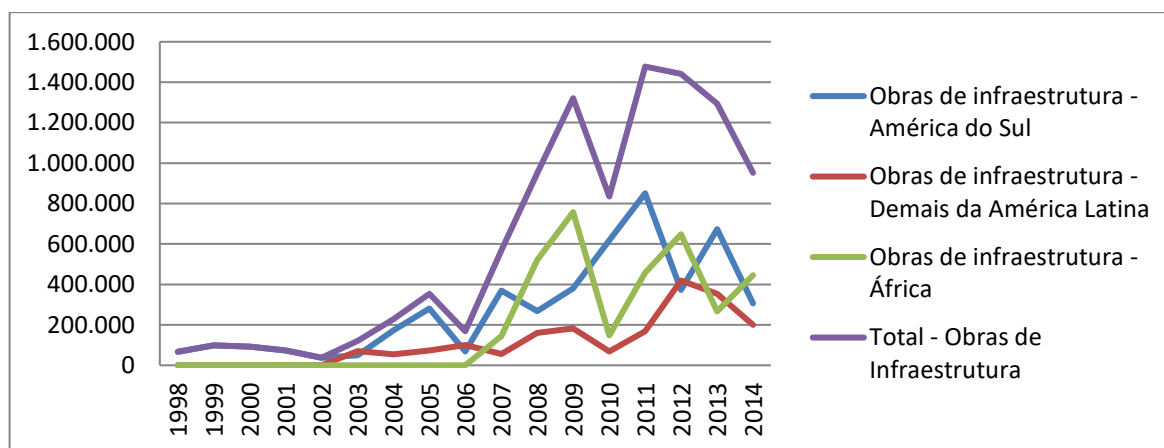
³⁴⁰ Com a criação de Programa de Sustentação do Investimento (PSI), em 2009, a União passou, provisoriamente, a repassar recursos da União para o BNDES. Uma medida em resposta a crise econômica e financeira de 2008, fortalecendo a capacidade do BNDES no suporte às suas atividades tradicionais e a atuar de modo contracíclico (FERRAZ et al, 2012; BNDES, 2016).

³⁴¹ A modalidade Pré-Embarque visa o apoio à produção de bens e serviços destinados à exportação. Volta-se a empresas exportadoras com sede no Brasil, enquanto a modalidade Pós-Embarque objetiva o apoio à comercialização de bens e serviços nacionais no exterior, através do *supplier's credit* (refinanciamento ao exportador) ou do *buyer's credit* (financiamento direto ao importador).

política estratégica “que some, em um jogo de soma positiva, a outras ações (fiscais, cambiais, promocionais etc.) coordenadas entre exportadores, empresas fabricantes, bancos, seguradoras e governo”.

No sistema financeiro nacional, o BNDES é uma das poucas instituições capazes de articular as dimensões política e econômica de uma estratégia de inserção externa. No âmbito econômico-financeiro, sobretudo a partir da própria internacionalização do Banco, ampliou-se a capacidade de captar recursos e de ser prestador em moeda estrangeira para empresas brasileiras. Do ponto de vista político, fortalece os grandes grupos de engenharia e construção civil (Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, etc.), isto é, os que mais receberam os financiamentos públicos. O Gráfico 11 abaixo mostram a distribuição regional dos desembolsos do Banco, com a crescente participação da América do Sul, sobretudo após 2003, e da África, a partir de 2006. O montante para o continente africano, até 2014, foi da ordem de US\$ US\$ 3,39 bilhões para obras de infraestrutura e de US\$ 4,15 bilhões quando se inclui a exportações de bens de capital.

Gráfico 11- Evolução dos desembolsos do BNDES em obras de infraestrutura (US\$ mil)



Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

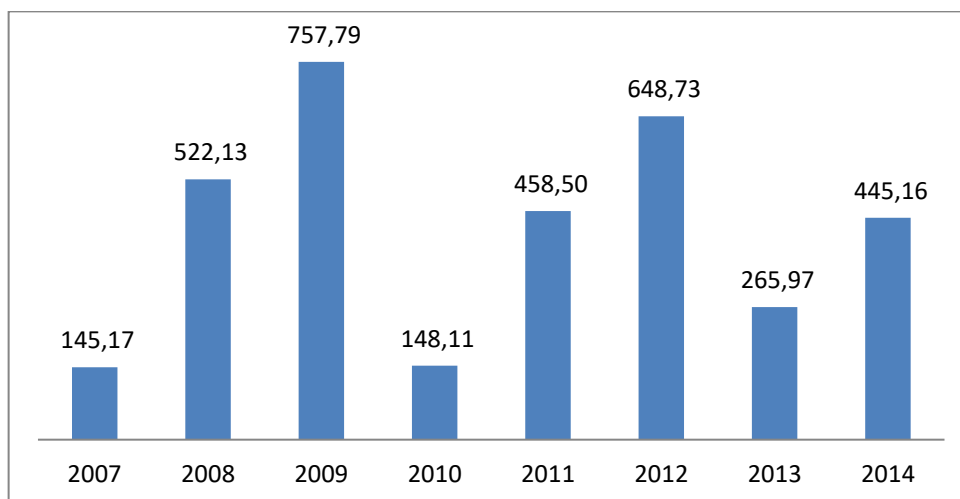
É importante salientar que o volume de financiamentos do Banco nesta modalidade é pequeno vis-à-vis sua carteira de crédito. Os desembolsos para obras no exterior em 2013, por exemplo, foram de US\$ 1,29 bilhão, enquanto o desembolso total do Banco foi na ordem de US\$ 72,16 bilhões³⁴². Isso significa que os

³⁴² O valor de R\$ 190,5 bilhões convertidos para dólares a uma taxa de câmbio de 2,64 (média da cotação do mês de dezembro de 2014).

desembolsos externos do Banco no período não chegaram a 2% dos desembolsos totais. Esse tipo de modalidade de financiamento começou a ser explorada pelo Banco em 1998, com a exportação de bens de capital para todas as regiões e, no âmbito da América do Sul, para as obras de infraestrutura. Outros países da América Latina passaram a receber assistência a partir de 2003. Para o continente africano, as primeiras operações ocorreram em 2007, com desembolsos de US\$ 145 milhões, chegando a US\$ 445 milhões em 2014³⁴³.

Entre 2007 e 2014, o Banco desembolsou um total acumulado de US\$ 3,4 bilhões no continente, representando 38,4% dos desembolsos para a realização de obras de infraestrutura no exterior. A América do Sul ficou com US\$ 3,8 bilhões (43,4%) e os demais países da América Latina ficaram com US\$ 1,6 bilhão (18,2%). Quando, entretanto, contraposto aos desembolsos totais do Banco, os valores destinados às obras na África não atingem 1% dos US\$ 430,2 bilhões³⁴⁴ (R\$ 1,13 trilhão) disponibilizados pelo BNDES no período.

Gráfico 12 - Evolução dos desembolsos do BNDES pós-embarque – obras de infraestrutura na África (em US\$ milhões)



Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

Se comparado à situação de outros países selecionados, o desempenho brasileiro é bastante restrito. Considerando apenas os parceiros do BRICS, exceto a África do Sul e Rússia, percebe-se uma enorme diferença na disponibilização dos

³⁴³ No ano de 2015, o valor caiu para US\$ 129,9 milhões, sendo o menor valor de toda a série histórica (BNDES, 2016).

³⁴⁴ Esse valor foi convertido para dólares a uma taxa de câmbio de 2,64 (média da cotação do mês de dezembro de 2014).

recursos: a China dispôs, em 2012, US\$ 45 bilhões; a Índia US\$ 11 bilhões; o Brasil, por sua vez, disponibilizou US\$ 2,2 bilhões. Tais dados podem ser observados na Tabela 05 abaixo.

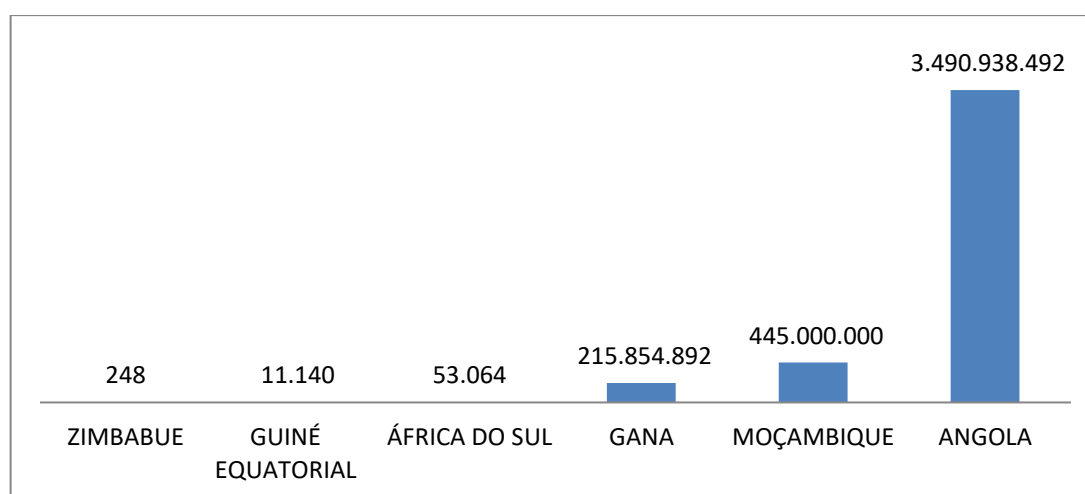
Tabela 05 - Agências de Crédito à Exportação: valor do apoio em US\$ bilhões (Financiamentos + Seguros + Garantias)

Estados	Média 2008-2012	2012	Agência de crédito à exportação
China	45,2	45	China Exim + Sinosure
EUA	18,6	31	US Exim
Alemanha	15,6	15	KFW IPEX + Euler Hermes
França	14,6	13	Coface
Índia	9,9	11	India Exim + ECGC
Japão	3,88	4,4	JBIC + NEXI
Reino Unido	3,46	2,9	UK Export Finance
Brasil	2,24	2,2	BNDES + (FEG) Fundo Garantia Exportação

Fonte: Coutinho (2014).

Angola foi o principal destino dos desembolsos pós-embarque do BNDES: o país recebeu 84% dos financiamentos, seguido, num patamar bastante inferior, por Moçambique (10,7%) e Gana (5,2%). Os demais países, África do Sul, Guiné Equatorial e Zimbábue, não atingiram 1% dos desembolsos. O Gráfico 13, abaixo, demonstra os valores acumulados por países.

Gráfico 13 – Total acumulado dos desembolsos do BNDES por destino (US\$ mil), de 2000 a 2014³⁴⁵



Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

³⁴⁵ A série histórica começa em 1998, mas só em 2000 os primeiros desembolsos tiveram como destino os países africanos. O total desembolsado foi de US\$ 4,15 bilhões, o que inclui a exportação de bens e a exportação de bens de serviços de engenharia (obra de infraestrutura).

Os financiamentos tiveram como principal contratante os governos nacionais. Em Angola, a totalidade das obras foi demandada pelo governo. Os projetos incluem obras de infraestrutura urbana e rural, tratamento de esgoto, geração e distribuição de energia, aeroporto, portos e transporte urbano. No **Anexo I** segue a lista completa de desembolsos realizados pelo BNDES para os Estados africanos, de 2007 a 2015, com a discriminação por empresa exportadora, descrição do projeto, data de contratação, valor da operação em US\$, taxa de juros, prazo e modalidade operacional dos empréstimos (Ver anexo I).

Do ponto de vista das transações comerciais, o crescimento segue a trajetória do conjunto do continente. Em 2003, as exportações brasileiras estavam na ordem de US\$ 235,5 milhões, e as importações, em torno de apenas US\$ 7,5 milhões. Em 2014, as exportações saltaram para US\$ 1,2 bilhão, tendo o maior desempenho no ano de 2008, quando alcançou os US\$ 1,9 bilhão; as importações, por sua vez, saltaram para US\$ 1,1 bilhão, tendo o melhor desempenho também em 2008 quando atingiu o montante de US\$ 2,2 bilhões.

Dos 95 financiamentos concedidos de 2007 a 2014 na modalidade pós-embarque para Angola³⁴⁶, 42 foram à Odebrecht³⁴⁷, 18 à Queiroz Galvão, 14 à Andrade Gutierrez e 8 à Camargo Correa. Os 13 outros desembolsos foram concedidos a empresas diversas, como a Embraer, a Seaport, a Nigata e a Coriba, com empréstimos a preços baixos ou não indicados (BNDES, 2016). Entre os valores passíveis de serem levantados, Angola recebeu, como visto no Gráfico 13, US\$ 3,49 bilhões, dos quais US\$ 2.64 bilhões (75,6%) foram destinados à Odebrecht.

Abaixo, na Tabela 06, segue uma lista com os 10 maiores desembolsos do BNDES para Angola, todos tendo a Odebrecht como beneficiária.

³⁴⁶ “Excluem destes dados as contratações que permitiam identificar o valor individual de operações, protegido por sigilo advindo de lei ao qual o BNDES está sujeito no exercício de sua atividade-fim, a partir do quadro de desembolsos por países. Dessa forma, foi preservado o sigilo das informações detalhadas de operações por países com reduzido número de contratações realizadas por ano. Foram excluídas 31 operações (segundo o número OPE), das quais nenhuma é referente as exportações brasileiras de bens e serviços para construção de obras de infraestrutura”. (BNDES, 2016)

³⁴⁷ No ano de 2015 houveram apenas dois desembolsos do BNDES destinados a Angola, sendo um para a Odebrecht. Trata-se da exportação de bens e serviços para a hidrelétrica de Laúca, no valor recorde de US\$ 500 milhões, numa taxa de juros de 3,7 e 180 meses de prazo. O outro destinou-se para a empresa Modulax, para a exportações de bens, mas sem especificar o valor do desembolso, prazo e taxa de juros (BNDES, 2016).

**Tabela 06 – Os 10 maiores contratos de desembolsos do BNDES
em Angola (2007 a 2014)**

Contratante	Descrição da operação	Data de Contratação	Valor em US\$	Juros	Prazo total
Construtora Norberto Odebrecht SA	Construção de 3.000 unidades habitacionais e infraestrutura	28/7/2011	281.031.372	3,79	120
	Construção da central 2 do aproveitamento hidrelétrico de Cambambe (4ª linha de crédito)	19/4/2012	190.946.653	3,15	120
	Construção da UHE Laúca	14/1/2014	146.496.090	3,81	120
	Obras da 6ª fase do programa de saneamento básico para Luanda	10/6/2009	145.063.435	5,62	120
	Obras civis da Central 2 do aproveitamento hidroelétrico de Cambambe – fase II	12/11/2013	141.757.933	3,45	120
	Sistema de transporte de energia elétrica Lucala-Pambos de Sonhe-Uige	5/8/2008	134.880.203	6,43	120
	Construção do alteamento da barragem e vertedouro lateral do aproveitamento hidroelétrico de Cambambe	12/11/2013	131.696.719	3,45	120
	Construção de aeroporto internacional na Comuna de Catumbela, província de Benguela	18/6/2009	110.500.000	5,44	120
	Construção da 2ª etapa da autoestrada periférica de Luanda fase 2 Viana/Cabolombo e ligação Cabolombo/Futungo (2ª linha de crédito)	20/8/2008	82.952.638	6,38	120
	3ª etapa do sistema de abastecimento de água nas cidades de Benguela, Lobito, Catumbel e Baía farta. (3ª linha de crédito)	6/4/2011	82.726.250	4,40	120

Fonte: BNDES (2016). Elaboração própria.

Se forem analisados os dez maiores investimentos no continente como um todo, entrariam no quadro apenas dois desembolsos realizados fora de Angola. Ambos têm como demandante a Andrade Gutierrez, sendo um destinado à

Moçambique, em 2014, no valor recorde de US\$ de 320 milhões³⁴⁸, e outro à Gana, no valor de US\$ 202 milhões³⁴⁹.

Nas relações Brasil-África, Angola é o principal destino dos financiamentos do BNDES. Moçambique, em virtude dos efeitos de polarização dos investimentos da Vale, aumentava a sua participação até o biênio 2014-2015, quando, então, ocorreu a inflexão do ciclo expansivo. Odebrecht e OAS são duas das empreiteiras com obras neste país. O BNDES possuía em 2014 uma carteira de US\$ 800 milhões entre projetos aprovados e contratados³⁵⁰.

Nota-se, portanto, a partir dados compilados nesta tese, que a internacionalização de empresas brasileiras tem nuances. Embora os levantamentos empíricos com o empresariado (FDC, 2013, 2014, 2015; SOBEET, 2012) apontem para os fatores internos e para as decisões estratégicas das empresas no ambiente concorrencial, a relação com as diretrizes e políticas estatais é intensa. Seja pelo efeito gravitacional que os grandes empreendimentos de exploração de recursos energéticos (petróleo, gás, carvão mineral) da Petrobras (estatal) e da Vale (privada, mas com pequena participação acionária do BNDESPar) exercem, o que demanda uma série de investimentos correlatos e ajudam a difundir o espaço de atuação de empresas brasileiras, seja pelos financiamentos do BNDES destinados, majoritariamente, para o setor de serviços de engenharia e construção civil, o que permite a essas empresas participarem de licitações para grandes obras de engenharia nas quais o risco econômico e político são elevados, além de ampliarem sua capacidade de concorrência com os capitais externos, sobretudo os chineses³⁵¹.

Estados e grandes corporações agem combinadamente na defesa e na projeção de seus interesses. No campo dos serviços de engenharia e construção, a participação brasileira no mercado internacional dobrou entre 2004 e 2013, mas ainda permaneceu num patamar bem abaixo que o da China, Coréia do Sul, EUA, Espanha, França, entre outros. Entre 2010 e 2014, a China aportou cerca de US\$ 40 bilhões

³⁴⁸ Trata-se da exportação de bens e serviços para a construção da barragem de Moamba-Major, localizada no rio Incomati (região de Moamba), para fornecimento de água. O contrato foi assinado em 2014 e disponibilizou o montante de US\$ 320.000.000, a uma taxa de juros de 6,53% e um prazo total de 180 meses (BNDES, 2016).

³⁴⁹ Em Gana, o contrato, assinado em 2013, previa a exportação de bens e serviços para a construção dos lotes 5 (86 km) e 6 (123,2 km) do corredor rodoviário oriental da estrada nacional. O valor foi de US\$ 202.190.692, a taxa de juros, de 2,80%, e o prazo de carência, de 234 meses (BNDES, 2016).

³⁵⁰ "EMPREITEIRAS competem com chineses na África". Jornal Valor Econômico, 23 de junho de 2014.

³⁵¹ "BRASIL quer conter presença chinesa na África". Jornal Valor Econômico, 20 de fevereiro de 2013.

anuais; França, Estados Unidos e Alemanha disponibilizaram cerca de US\$ 10 bilhões; o Brasil, via BNDES, desembolsou US\$ 2,4 bilhões (COUTINHO, 2015).

A intensa competição interestatal influi na montagem de mecanismos de financiamento cada vez mais sofisticados e complexos, fomentando novas formas e critérios de financiamento no sentido de garantir um grau de capacidade de concorrência das empresas nacionais na economia crescentemente internacionalizada³⁵².

Um dos saltos estratégicos se deu com a formação de uma institucionalidade que passou a submeter a avaliação de risco das empresas, na expansão de seus negócios externos, ao cálculo político das relações internacionais do Brasil. Se a observação de Blackwill e Harris (2016, p. 131) fizer sentido - “*Like military power, geoeconomic sway can carry a long shadow of influence*” -, então, efetivamente, o Brasil, no curto ciclo de expansão de 2003-2014, esboçou participar de modo menos subalterno da dinâmica de acumulação de poder e riqueza no sistema interestatal contemporâneo.

Observa-se na organização burocrática do Estado brasileiro uma composição híbrida, inter cruzando temas e responsabilidades. Nos marcos da intensificação do comércio externo e dos investimentos de empresas brasileiras, tem-se uma ação combinada entre ministérios, sendo três os centrais: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pelas atividades de chancelaria e detentor da competência sobre os temas do comércio exterior; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua na política externa a partir de temas que mesclam a política industrial, as atividades de financiamento (BNDES) e a política comercial; e o Ministério da Fazenda (MF), que exerce o controle, garantido pela constituição, sobre a atividade aduaneira e é o responsável por parte das atividades

³⁵² No Brasil, os passos mais significativos foram dados a partir dos anos 1990, sendo uma resposta às demandas de algumas grandes empresas ao aparato estatal. Os sistemas de financiamento às exportações e aos investimentos no exterior datam de algo em torno de um século. Cada Estado guarda as suas especificidades em relação aos seus bancos ou agências de exportação. No caso do Brasil, não é diferente, exceto por sua sistematização recente. Banco do Brasil e BNDES são as instituições centrais, o BB – por suas próprias características – ficou responsável pelo atendimento às demandas de curto prazo, menor porte, pequenas e médias empresas; o BNDES – financiamento a investimentos de longa maturação, prazos mais alongados, com *fundling* de longo prazo. A transição entre os marcos da CACEX para um outro arranjo financeiro vem nos anos 1990. Três são os instrumentos fundamentais: i) o financiamento; ii) as garantias ao exportador; e iii) a equalização de taxas de juros. Quando se observa a experiência internacional, por mais que as instituições sejam diferentes, esses três instrumentos estão presentes, porque sistematizam todo o apoio. (Nota escrita com auxílio das informações obtidas nas entrevistas aos funcionários do BNDES e da ABGF).

de financiamento (Banco do Brasil) e das garantias de seguro (ABGF). Esquemáticamente, apresenta-se, na Figura 02 abaixo, o seguinte desenho organizacional:

Figura 02 - Sistema Brasileiro de apoio à exportação e à internacionalização de empresas



Fonte: Coutinho (2015).

Enquanto BNDES e ABGF³⁵³ se complementam na avaliação dos projetos, a instância do COFIG³⁵⁴ e da CAMEX³⁵⁵ lida com os riscos políticos inerentes à escolha das diretrizes e das estratégias de inserção internacional, dando ênfase ao apoio financeiro a determinados setores produtivos ou no endosso de priorizar certas regiões na condução das políticas econômica, industrial e externa. É neste núcleo

³⁵³ A Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A. (ABGF) foi criada em 2013, com o intuito de aperfeiçoar a estrutura burocrática de financiamento à exportação, ofertando garantias e administrando todos os serviços relacionados ao Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e ao Fundo Garantidor das Exportações (FGE) (ABGF, 2016).

³⁵⁴ O Comitê de Financiamento de Garantia de Exportações (COFIG) tem a incumbência de administrar os fundos de garantia das exportações e de analisar e enquadrar as demandas dos exportadores. Tem uma composição que respeita a seguinte ordem: na presidência, a) Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; na Secretaria executiva: b) Secretaria de Assuntos Internacionais, do Ministério da Fazenda, e demais representantes com voto; c) Ministério das Relações Exteriores; d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e) Casa Civil da Presidência da República; e f) Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Participam, também, do Comitê, sem direito a voto, um representante titular e um respectivo suplente, na qualidade de convidados/operadores: a) Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES; b) Banco do Brasil; c) CAMEX; d) Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (CAMEX, 2016).

³⁵⁵ É um órgão ligado diretamente ao Presidente da República, que a preside, e é composta por um conselho de Ministros (MRE; MF; MAPA; MDIC; MPOG).

gestor, em princípio, que se alinhavam as posições, visões e análises de controle dos gastos do Ministério da Fazenda e do MPOG, o apetite em promover as exportações do MDIC e o interesse do MRE em ampliar a influência política do país com a expansão das empresas brasileiras.

Na prática, o procedimento para o financiamento à exportação de serviços de engenharia e construção considerava, prioritariamente, a geração de divisas. Por isso, a ênfase estava nos impactos que os projetos traziam para as exportações de bens produzidos no Brasil, favorecendo, portanto, a exportação direta de empresas com unidades produtivas no país. Os financiamentos eram condicionados pelas garantias de créditos, analisadas pela SBCE (de 1997 a 2012)³⁵⁶ e pela ABGF a partir de 2013. Além disso, era assegurado, pelo SCE, um mecanismo existente para cobrir os riscos de crédito.

Não obstante os avanços nas medidas de política externa, comercial e industrial favoráveis ao aumento das exportações e da influência regional do capitalismo brasileiro, a maior projeção internacional caminha lado a lado com a persistência geopolítica de uma estratégia clara, consistente e viável de expansão da economia e do poder de influência no “entorno geopolítico imediato”, não tirando do horizonte o caráter hierárquico, assimétrico e competitivo do movimento, sempre expansível, de reprodução da riqueza privada e de acumulação do poder dos Estados no sistema interestatal capitalista. Sem essa “persistência”, os riscos de giro em falso na estratégia de inserção internacional são elevados.

³⁵⁶ A evolução no Brasil dos três mecanismos básicos do sistema de financiamento às exportações e à internacionalização de empresas (financiamento, garantias de crédito e equalização da taxa de juros) se intensificou nos anos 1990. Um marco foi a recriação, em 1997, de um seguro de crédito à exportação. Na época, surgiu a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), uma empresa privada de capital misto e tendo como acionistas a *Coface* (francesa), o BNDES e o BB. A decisão do governo foi a de adquirir a *expertise*, incorporar as competências para gerir os projetos, uma vez que os riscos são da União. A SBCE prestou serviços para o Ministério da Fazenda até 2012, quando acabou por ser sucedida por uma empresa pública, a ABGF (Nota escrita com auxílio das informações obtidas nas entrevistas aos funcionários do BNDES e da ABGF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desdobramentos políticos e econômicos do recente ciclo expansivo de investimentos e na projeção do Brasil na África (2003-2014) não indicam romper, em profundidade, com o histórico movimento pendular de aproximações e distanciamentos que caracterizam o lugar do continente africano nas escolhas políticas e na dinâmica de inserção do Brasil no sistema interestatal capitalista.

Em termos geopolíticos, a África, desde a segunda metade do século XX, desponta com graus distintos de intensidade no âmbito das preferências estratégicas do Brasil. A acanhada base de vínculos que os interligava - políticos, econômicos, comerciais, estratégico-militares e culturais – foi aos poucos se alargando. Ainda que os laços que unem o Brasil à África encontrem ressonância nas dimensões histórica, cultural e geopolítica, as estratégias de inserção internacional que propiciaram as maiores aproximações foram pautadas em necessidades estruturais, como a busca por suprimento de petróleo nos anos 1970³⁵⁷, e nos cálculos de resultados econômicos de curto prazo, feitos com base no aumento das exportações de bens industriais e dos serviços de engenharia, nos anos 1970, 1980 e 2000. A primeira motivação tende a manter relações duradouras que resistem às oscilações da conjuntura política ou às crises econômicas. A segunda, por sua vez, encontra-se estruturalmente vulnerável às crises, às pressões de ordem política e à capacidade de renovação dos pactos corporativos e o arco amplo de aliança que sustentam a fase ascendente do ciclo de investimentos.

As significativas inversões de capital na África desde o final dos anos 1990 transformaram o continente em uma área de expansão econômica, com taxas médias de crescimento em torno de 5% ao ano, e de suprimento energético, agrícola e mineral à demanda da Ásia, especialmente China e Índia. Mesmo favorável do ponto de vista econômico, o atual ciclo de inserção africana no sistema interestatal capitalista força o acirramento das especializações produtivas nos setores primários (FIORI, 2008; RIBEIRO, 2011). As heranças do velho padrão de dominação econômica das potências europeias convivem, atualmente, com as novas alianças e subordinações - mais sutis, porém não menos agravantes à afirmação econômica nacional - derivadas,

³⁵⁷ Como apresentado no capítulo. 2, o abastecimento energético e a busca por canais de financiamento externo foram fatores imprescindíveis à manutenção da estratégia de investimentos pesados do II PND e ao delineamento de uma política externa ancorada no interesse nacional.

sobretudo, da ascensão chinesa. Configura-se uma situação geopolítica de convivência, complementaridade e rivalidade entre as esferas de projeção de poder das “velhas” e “novas” potências.

O processo de consolidação dos Estados africanos relaciona-se, de modo geral, à adoção de políticas de longo prazo voltadas para a diversificação da estrutura produtiva, à integração de infraestrutura nos âmbitos nacional e regional e à reinserção na economia e na política internacionais. Os esforços para a criação de uma agenda de projetos de infraestrutura em comum, a exemplo da NEPAD e das proposições do PIDA, ambicionam superar os principais obstáculos políticos e econômicos para a integração africana. As demandas por uma coordenação supranacional de planejamento reforçam o sentido de unidade do continente e os desafios da União Africana (UA) como alicerce institucional do “renascimento africano”, pelo menos quando se considera as taxas de crescimento econômico. Desdobra-se ao Brasil uma oportunidade singular para aprofundar as relações político-econômicas com os países africanos, sobretudo com os que dividem o litoral do Atlântico Sul e os da CPLP. Convergiram, no tempo histórico e nas proposições políticas, a estratégia do Brasil em fortalecer as relações Sul-Sul, enquanto caminho para uma inserção mais autônoma no sistema internacional, e os esforços da NEPAD em coordenar as ambições de unidade política e de integração econômica entre os Estados africanos neste ciclo de investimentos em curso desde o final dos anos 1990.

Pondo em relevo a questão dos mecanismos de financiamento às exportações e aos investimentos de longo prazo, o Brasil guarda as suas especificidades. Mesmo tendo limitações institucionais e político-estratégicas, coube a BNDES, além das funções de banco de desenvolvimento e de investimentos (sobretudo mediante a BNDESPar), o papel de suporte às exportações e à internacionalização de empresas³⁵⁸. Tal incumbência emanou do histórico da instituição no fomento à

³⁵⁸ A própria configuração institucional do Banco impõe uma série de constrangimentos legais, como, por exemplo, a gestão dos recursos do FAT, que o obriga a investir em território nacional ou em empresas nas quais as atividades de exportação ou de internacionalização comprovadamente impactem de modo positivo na geração de emprego no país. Tais impedimentos sinalizavam para a urgência em criar instituições específicas para a realização, em ampla escala, daquilo que o BNDES não pode cumprir quanto à internacionalização dos capitais brasileiros. Em 2010, o governo Lula havia assinalado para a necessidade de criar um Eximbank, o Exim Brasil. (MINISTÉRIO DA FAZENDA. “Exim Brasil vai acelerar operações de financiamento ao comércio exterior”. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/noticias/2010/maio/exim-brasil-vai-acelerar-operacoes-de-financiamento-ao-comercio-exterior/@nitf_galleria). Entretanto, a iniciativa não logrou sucesso. Infere-se que as disputas burocráticas e a experiência acumulada do BNDES no trato com o empresariado nacional tenham influído na opção política e técnica do governo de manter essas funções no banco, ampliando

industrialização nacional e da capacidade de atuar como impulsionador de alguns setores e grupos eleitos no processo de internacionalização. O BNDES constituiu um importante elo entre o empresariado nacional, os demais órgãos da administração pública e a agenda de política externa que foi redesenhada a partir de 2003. Os destinos mais frequentes dos desembolsos do BNDES para a exportação de bens e serviços de engenharia foram os Estados que compõem o entorno geopolítico imediato, principalmente Argentina (na América do Sul) e Angola (na África).

A convergência entre as escolhas prioritárias de política externa, a lógica de atuação de algumas grandes empresas e os mecanismos de financiamento do BNDES possuem uma forte correlação quando se analisa a exportação de bens e serviços de engenharia, o que inclui a realização de obras de infraestrutura na África. Como visto no capítulo 3, na modalidade de financiamento pós-embarque do BNDES, os principais contratantes são os governos. Isto porque o financiamento pode ser demandado tanto pela empresa exportadora quanto pelo governo do país (cliente). Nesse último caso, o governo demandante do financiamento somente poderá contratar uma empresa brasileira para a exportação de bens e serviços de engenharia. Ressalta-se, nessa relação entremeada, que o grau de convergência programática entre as políticas externas dos Estados, assim como a densidade de acordos (comerciais, jurídicos, diplomáticos) existentes, exerceu forte influência na demanda por investimentos e na oferta de crédito direcionado do BNDES.

No caso da presença brasileira na África, Angola destaca-se como o principal destino dos desembolsos do BNDES: 84% dos empréstimos cedidos entre 2000 e 2014 foram para o país. O fim da longa guerra civil, em 2002, estimulou a reaproximação econômica entre os países. Os acordos que garantem a existência de uma conta de risco, a conta petróleo, dirimindo as possibilidades de calote, potencializaram o espaço de atuação das empresas brasileiras, sobretudo as que atuam no segmento da construção civil. Mas por que as construtoras? Um dos fatores que ajudam a explicar tal questão, como demonstram Pinto e Abreu (2012), é que o governo de Angola, empenhado na reconstrução do país e na integração territorial e econômica, utiliza-se dos ganhos econômicos da exportação de petróleo para investir

as suas competências e criando a ABGF como instituição responsável para avaliação dos riscos e garantia de seguro.

pesadamente na infraestrutura logística e energética³⁵⁹. Aliás, essa é uma característica que se alastra para os outros países do continente: os investimentos em infraestrutura são uma condição prévia para impulsionar a industrialização e a mudança estrutural de uma sociedade.

Esmiuçando os dados da expansão dos investimentos brasileiros na África, o que perdurou – em termos de consistência temporal, aporte de recursos e efeitos de escala – foram os empreendimentos estatais, com a Petrobras em Angola e Nigéria, e, no âmbito dos capitais privados, as empreiteiras, com a proeminência da atuação multissegmentada da Odebrecht em Angola. Indo ao cerne da constatação: na economia política das relações Brasil-África, a consistência temporal e a estratégia efetiva de incursão no continente foram aparentemente resultados da ação combinada do Estado brasileiro e das empresas de construção civil, com destaque quase absoluto para a Odebrecht. De 1984 a 2014, a empresa demonstrou uma enorme capacidade de se imiscuir nas próprias burocracias estatais (do Brasil e de Angola)³⁶⁰.

A partir de Angola, e com a presença política cada vez maior do Estado brasileiro, desvelou-se, em um curto período de tempo, um crescimento da influência econômica brasileira no continente. Entretanto, tal crescimento não foi capaz de renovar-se com os pactos políticos internos, mobilizando outros setores econômicos, nem, sobretudo, de renovar-se enquanto estratégia de inserção no sistema interestatal. Sem os fundamentos geopolíticos de um projeto de longo prazo, uma questão emerge: que coordenadas podem ser dadas às instituições que tratam do financiamento ao desenvolvimento? Dito de outro modo: quem determina o que é o longo prazo aos desembolsos do BNDES?

Em consonância com o peso simbólico e prático dos projetos e atividades de cooperação, é coerente supor a existência de um efeito de complementariedade entre os vetores da projeção externa do Brasil. Uma articulação entre a diplomacia

³⁵⁹ Como exposto no capítulo 2, desde o início da década de 1980, Brasil e Angola costumam acordos que utilizam o petróleo como moeda de troca e garantia de risco aos financiamentos de bancos públicos brasileiros. Em 1982, a Odebrecht iniciou os estudos e projetos que levaram à construção, a partir de 1984, da hidrelétrica de Capanda. Em 2015, após estudos e garantias, o BNDES autorizou um desembolso recorde no valor de US\$ 500 milhões para que a Odebrecht iniciasse a construção da Usina Hidrelétrica de Laúca.

³⁶⁰ Tal constatação valeria uma pesquisa à parte, devido a zona árida em que se situa. Pelo ângulo do Brasil, os estudos de Pedro Campos (2009; 2014) trazem importantes aportes para se compreender como as empresas de construção de civis compõem, desde o período da ditadura militar, um grupo de pressão com forte influência na determinação de políticas domésticas e no delineamento das diretrizes de políticas externas.

presidencial (viagens e missões), a cooperação técnica capitaneada pela ABC do MRE, a expansão do comércio, a internacionalização de empresas e a ampliação da oferta dos mecanismos de financiamento do BNDES. Apesar do grau de autonomia de cada um dos entes burocráticos e das atividades econômicas das empresas estatais e privadas, identificou-se um ciclo virtuoso de interações mútuas, o que fez convergir, por um curto período (2003-2014), os objetivos imediatistas (de curto prazo e de baixo risco das grandes empresas nacionais), uma agenda de Cooperação Sul-Sul e os objetivos geopolíticos de longo prazo do Estado brasileiro, como, por exemplo, a reforma dos padrões de governança global e reinserção qualitativa de setores produtivos na economia internacional.

Esta tese buscou analisar o ciclo recente de expansão econômica do Brasil na África, ressaltando a dimensão geopolítica que caracterizam as relações econômicas e políticas internacionais. Nesse sentido, partiu do exame de uma conjuntura, que, como adverte Braudel (2009b), revela-se sempre “complexa e incompleta” na hora e tirar conclusões³⁶¹, para investigar como as estruturas, dinâmicas e tendências do sistema interestatal capitalista singularizariam as formas e os modos da inserção brasileira.

À luz dessa perspectiva, afirma-se que os recorrentes descompassos entre a geopolítica, as estratégias macroeconômicas de desenvolvimento e as de inserção internacional reativam os também impasses do Brasil e sua projeção na bacia do Atlântico Sul. Sem uma clareza geopolítica, o ciclo de investimentos dificilmente se renova, deixando um largo espaço para que as equações macroeconômicas rapidamente se adaptem ao rigor de uma política econômica pautada na austeridade fiscal, algo recorrente desde os anos 1980. Pior: tal situação deixa o Brasil em “voos cegos”³⁶².

³⁶¹ Justamente em virtude de sua incompletude, o próprio Braudel (2009b, p. 70) assevera que a conjuntura “deve ser estudada em toda a sua espessura e seria lamentável não procurar os seus limites, de um lado no factual e no curto prazo, de outro no longo prazo e no secular. Curto prazo e longo prazo coexistem e são inseparáveis”.

³⁶² Maria Regina Soares de Lima (2010), em avaliação sobre os dilemas e desafios que essa convergência entre a política de defesa e a política externa produziram na estratégia de inserção internacional do Brasil, prognosticava: “o retorno ao *status quo ante* seria o pior cenário possível” (LIMA, 2010, p. 415). Fiori, também no ano de 2010, escreveu que o “Brasil já se mobilizou internamente e estabeleceu nexos, dependências e expectativas internacionais muito extensas, num jogo de poder que não admite recuos. Nesta altura, qualquer retrocesso terá um custo muito alto para a história brasileira” (FIORI, 2010).

A intensidade da projeção internacional do Brasil neste ciclo recente trouxe um conjunto de desafios e escancararam uma gama de contradições. Dessas últimas, ganharam destaque os impactos negativos que a expansão das empresas (e suas estratégias verticais) produz nos locais de destino, reorganizando modos de vida e subordinando as finanças locais, o provimento de infraestruturas, o mercado de trabalho, entre outros, a uma lógica reticular de organização do território e da economia. Tais contradições suscitam o retorno, pertinente, do debate sobre as ambivalências da expansão do capitalismo brasileiro (a tese do subimperialismo) ou sobre a pouca efetividade da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento econômico (BERRINGER, 2013; GARCIA, 2012; GARCIA e KATO, 2014; FONTES, 2010; SOUZA, 2012; entre outros). No entanto, a interrupção da internacionalização da economia e das pretensões políticas do Brasil reduzem o espaço de influência, a possibilidade de autocorreção e a própria capacidade que o país tem de influir no debate internacional sobre as principais questões econômicas, políticas e sociais.

Com efeito, volta-se a uma espécie de perspectiva bruta da geopolítica clássica e do pensamento geopolítico brasileiro de matriz militar, dos quais retira-se uma compreensão extemporânea do sistema internacional, na qual o lugar a ser ocupado pelo Brasil derivaria, quase de modo natural, dos atributos geográficos que lhe são inerentes: território, recursos minerais, população e sistema produtivo diversificado, robusto e moderno. O espaço geográfico (no sentido de fixo geográfico) e a posição confeririam, por si, uma vantagem natural com a qual o Brasil, mediante um planejamento instrumental e técnico, conseguiria dar um salto estratégico e se transformar verdadeiramente em uma potência regional e com projeções significativas na América do Sul, no Atlântico Sul, na África e no mundo.

Entretanto, como discutido ao longo desta tese, a geopolítica não se desdobra, de modo mecânico ou direto, dos atributos geográficos do Estado; ela se consubstancia numa vontade estratégica de poder, num projeto nacional encarnado, enquanto referência de futuro, no conjunto da sociedade, confundindo-se com a próprio parâmetro de atuação do Estado. Deduz-se que, nesse ponto, está uma das dissonâncias do “duro parto” da estratégia de desenvolvimento brasileiro: a dificuldade em associar a projeção dos interesses geopolíticos com o núcleo dinâmico da economia nacional. Essa “síntese imperfeita” entre a geopolítica e a economia perdura e obstrui, de modo cada vez mais complexo, a capacidade do Estado e de suas políticas tornarem-se a referência à sociedade e ao espaço econômico nacional.

A despeito da convergência entre os propósitos (geopolíticos) da estratégia de inserção internacional e das capacidades (econômico-produtivas) de concorrência de grandes empresas nacionais no período analisado (2003 a 2014), os questionamentos públicos de uma ampla parcela da imprensa, de acadêmicos e dos partidos políticos da oposição da época em relação às escolhas da política externa brasileira e ao papel do BNDES foram intensos³⁶³. Entre a desinformação e as críticas sólidas às contradições do processo de transbordamento do capitalismo brasileiro, difundiu-se um conjunto de investigações, incluindo as diversas fases da Operação Lava Jato³⁶⁴ e a CPI do BNDES. O eixo desse conjunto tendeu a misturar os mecanismos fundamentais de estímulo às exportações e à internacionalização de empresas com atividades ilícitas, criando uma atmosfera que se inclinou a criminalizar a própria atuação institucional do banco³⁶⁵.

Embora essas considerações finais tenham sido redigidas em um ambiente imerso na crise política e econômica, não é forçoso afirmar que a complexa convergência entre as posições políticas de partidos derrotados nas últimas eleições presidenciais (sobretudo as de 2010 e 2014), os interesses imediatistas de classe empresarial, a cobertura midiática crítica e as ações do MPF e da Polícia Federal por intermédio da Operação Lava Jato contribuíram, cada um a seu modo, para minar os fundamentos e os meios de uma política externa balizada por uma compreensão geopolítica dos mercados e do sistema internacional. Atingiram os fundamentos

³⁶³ O número de reportagens “denunciando” o caráter ideológico e “antiestratégico” da atuação do BNDES foi elevadíssimo, quase cotidiano entre 2014 e 2016. Além do tom de denúncia, era notável a confusão, deliberada ou não, realizada entre o que seria o papel do Estado no suporte à internacionalização da economia nacional e o que seriam as atividades ilegais. Apenas como exemplo, algumas reportagens que faziam questão de não estabelecer distinção entre “tráfico de influência” internacional e o peso representativo (e simbólico) de presidentes e ex-presidentes na promoção de empresas que atuam em território nacional, cita-se o caso da Revista Época, em sua edição de abril de 2015, na qual anuncia “As suspeitas de tráfico de influência internacional sobre o ex-presidente Lula”. A reportagem conclui que o ex-presidente Lula “Passou a fazer por fora (como ex-presidente) o que fazia por dentro (como presidente). Decidiu continuar usando sua preciosa influência. Usou o prestígio político para, em cada negócio, mobilizar líderes de dois países em favor do cliente [empresas brasileiras], beneficiado em seguida com contratos governamentais lucrativos. Lula deu início a seu terceiro mandato. Tornou-se o lobista em chefe do Brasil”.

³⁶⁴ Originada a partir de uma investigação sobre desvio de dinheiro na Petrobras, a Operação Lava Jato da Polícia Federal se tornou a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Ainda em andamento, a Operação, de março de 2014 a dezembro de 2016, teve 37 fases. Em sua vertente internacional, a Operação Lava Jato fez 120 pedidos de cooperação internacional para 31 países. Em contrapartida, recebeu 22 pedidos de 13 países (MPF. “O Caso Lava Jato”. Disponível em: www.lavajato.mpf.mp.br. Acesso em: dezembro de 2016.

³⁶⁵ Tal situação pode ser averiguada na CPI do BNDES, realizada de agosto de 2015 a fevereiro de 2016, consultando as suas audiências ou o seu Relatório Final.

porque dão pouco espaço, teórico e político, ao peso que a política dos Estados exerce no funcionamento da economia internacional. Atingiram os meios porque impactam no cerne dos setores estratégicos que moldaram o sentido de uma inserção internacional com ambições de maior autonomia: as finanças (BNDES), as estatais (sobretudo a Petrobras) e um conjunto de grandes empresas da construção civil³⁶⁶.

O encerramento do ciclo expansivo do capitalismo brasileiro a partir de 2014 ainda é objeto, dada a brevidade e a dificuldade em se fazer uma leitura consistente, de muitas controvérsias. A tríade investimentos, finanças e cooperação foi um dos braços que permitiram maior capilaridade às pretensões brasileiras na África. Se os argumentos de Cervo e Lessa (2014) indicavam o declínio da inserção internacional na avaliação da primeira gestão do governo Dilma (2011-2014), o biênio 2015-2016, com a interrupção forçada do segundo governo Dilma (2015-2016) e a reorientação de diversas políticas, solapou efetivamente as bases da estratégia anterior. Os desembolsos do BNDES para a África reduziram-se drasticamente. Em 2015, apenas 4 foram aprovados, 2 para Angola e 2 para Moçambique. Em 2016, por sua vez, houve nenhum desembolso tendo como destino os países africanos. De 2007 a 2014, no entanto, haviam sido aprovados 95 projetos, uma média de 13 desembolsos por ano, somando aproximadamente US\$ 4,1 bilhões.

Quanto à Cooperação Sul-Sul, em especial aos projetos liderados pela ABC do MRE, a redução no orçamento e o desengajamento político sinalizam para a descontinuidade de uma trajetória de construção de vínculos. Reduz-se, com isso, uma dimensão de maior horizontalidade da projeção internacional. A presença

³⁶⁶ Até o ex-presidente, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), crítico notório das opções estratégicas dos governos Lula e Dilma, reconheceu, talvez com um certo atraso, os desafios de um sistema internacional pautado pela proeminência dos interesses geopolíticos das nações. Em um artigo intitulado “Reflexões amargas”, publicado no Jornal Estado de São Paulo em 06 de novembro de 2016, FHC lança o questionamento de qual seria a proposta da classe política “para o Brasil como nação, mais do que como simples economia, e como país que é parte de um mundo desafiador, no qual coexistem os avanços da globalização e as dificuldades dos Estados nacionais para lidar com as demandas dos perdedores dela e das organizações internacionais para evitar a escalada de conflitos geopolíticos?”. Os desafios impostos, prossegue o autor, requerem dos dirigentes políticos a capacidade de ancorar o interesse nacional em um mundo predominado pelos capitais financeiros e pela competição geopolítica. Nesse quadro, FHC conclui: “Será preciso coragem para o STF deixar a Lava-Jato cumprir seu papel de restaurador da moral pública, mas também manter vivo o respeito aos direitos individuais. E o governo federal, que bem fez em buscar a harmonia dos Poderes a despeito da figura dos titulares, precisa encaminhar soluções jurídicas que mantenham as empresas ativas, salvaguardando os empregos e nossa capacidade produtiva, sem prejuízo da punição dos dirigentes que a Justiça julgar cabível aos responsáveis por crimes. Caso contrário, **não faltam capitais globais dispostos a adquirir na bacia das almas o que caro custou construir**” (CARDOSO, 2016, *grifo nosso*).

brasileira na África tende a se restringir de maneira significativa a movimentos políticos pontuais e à atuação econômica de grandes empresas, como a Petrobras, a Vale e a Odebrecht.

A reestruturação das linhas de financiamento do BNDES e os desdobramentos da Operação Lava Jato sugerem a produção de impactos significativos ao portfólio de investimentos das grandes empresas brasileiras, o que traz fortes desafios para o Brasil e sua projeção na África. A concorrência no ramo dos serviços de engenharia é intensa, sobretudo com as empresas chinesas, indianas, norte-americanas, italianas, francesas, alemãs, espanholas e sul-coreanas (COUTINHO, 2015; SOUZA e BARRAL, 2015). O abandono ou não aperfeiçoamento das bases financeiras, que, até então, garantiram a maior difusão dos capitais brasileiros preconiza o retorno a uma situação de marginalização e à redução progressiva da capacidade de o Brasil projetar-se em termos econômicos, financeiros e políticos. O país transita, assim, de uma condição de voz crescentemente ativa para um retorno (desejado) a um espaço constrangido pelas estruturas e dinâmicas internacionais.

Na perspectiva liberal, o processo de internacionalização da produção e das finanças teria, como diagnosticou boa parte da literatura das ciências sociais, econômicas e políticas³⁶⁷, reduzido ou eliminado a dimensão do Estado como centro de comando sobre a organização da economia nacional e, dramaticamente, do próprio destino da nação. Um movimento inexorável e ao qual a economia se auto ajustaria pela dinâmica efetiva e eficiente dos mercados globalizados, enquanto o restante da nação, por sua vez, estaria a salvo e guiada por uma sociedade civil ciente e consciente de suas responsabilidades locais e globais. O Estado nacional, enquanto escalas de mediação entre os fluxos globais e o lugar, estaria fadado aos arquivos da História. Uma peça anacrônica e disfuncional em um mundo no qual as redes (de produção, comunicação e finanças) articulam economias, lugares e sociedades.

Nessa mesma percepção, a integração internacional de um Estado estaria assentada na abertura dos mercados e no estabelecimento dos acordos de investimentos. No caso brasileiro, os liberais, invariavelmente, consideram a

³⁶⁷ Os anos 1990 representaram uma espécie de auge das expectativas, da direita à esquerda, a respeito do processo de globalização. Muitas obras enfocaram o peso de um mercado desregulado e com altos graus de mobilidade espacial como a razão de enfraquecimento dos Estados nacionais na condução de suas políticas econômicas. De uma vastíssima literatura, destaca-se, a título de exemplo, e como uma forma de ilustrar a atmosfera de um Brasil coagido por um “pensamento único” liberal e pretensamente globalista, as obras críticas de Fiori (1995) *Em busca de um dissenso perdido*; e de Milton Santos (2001) *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*.

existência da dimensão geopolítica um exagero no cálculo da inserção internacional, dada a ausência de recursos internos de poder, e, portanto, enfocam a questão dos mercados³⁶⁸.

A razão dissonante dessas abordagens é que elas tratam de modo pouco relevante, senão negligenciado, a questão das hierarquias de poder no sistema interestatal capitalista. Desvinculam a dimensão do poder, ancorado nos Estados nacionais, da própria expansão da economia mundial. Partem do pressuposto de que os mercados são efetivamente capazes de impor pressões e regularem as políticas dos Estados para a abertura econômica e os ajustes estruturais³⁶⁹.

Como visto no primeiro capítulo desta tese, a expansão do sistema de Estados e do capitalismo ocorreu de modo coetâneo, sendo permeada por processos contraditórios, seletivos, mutáveis e irregulares. A crença liberal de que os Estados são disfuncionais ao movimento do capital e da produção globalizante não se sustenta, nem teórica nem politicamente. Os Estados permanecem com a sua capacidade de estabelecer leis e de reatualizar os pactos que legitimam a organização da economia e da sociedade. O território, ainda que a elevada mobilidade de capital tenha diluído o peso das fronteiras, continua a ser um suporte e um condicionante aos nexos espaciais da divisão do trabalho, da riqueza e do poder.

O desmonte do ciclo expansivo brasileiro caminha, mas não de modo inédito, na contramão da conjuntura internacional de acirramento da competição econômica e de crescente aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento voltados à exportação e à internacionalização de empresas. Os financiamentos do BNDES são

³⁶⁸ Em um texto publicado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Marcos Mendes (2015) explicita, por exemplo, que a “crise instaurada pelas revelações da Operação Lava Jato abre importante oportunidade de aperfeiçoamento institucional e de ganhos econômicos para o país. Ela revela que o controle do mercado de serviços de engenharia e projetos por grandes empresas nacionais é nocivo ao país. A crise torna politicamente factível a abertura desse mercado à participação de empresas estrangeiras. Tal abertura traria ganhos não apenas na dimensão econômica (mais e melhores investimentos, mais produtividade, mais crescimento), como também no fortalecimento das instituições. Com a possibilidade de entrada de empresas estrangeiras, haveria maior dificuldade para a formação de cartéis e para a ampliação da corrupção [...]. Embora seja condição necessária para darmos um salto institucional, a abertura do mercado de serviços de projeto, engenharia e arquitetura, isoladamente, não é suficiente para alcançarmos tal melhoria. É preciso aprimorar outros aspectos legais e regulatórios” (MENDES, 2015, p. 10-11).

³⁶⁹ Com uma preocupação bastante distinta, Blackwill e Harris (2016) trazem um argumento provocativo ao tratar do tortuoso diálogo entre a geopolítica e a economia. Para os autores, os EUA reduziram, nas últimas décadas, a sua capacidade de impor uma agenda de reformas internacionais. Sustentam que a causa primária de tal frustração estaria no desencontro entre o raciocínio econômico e as razões geopolíticas, justamente porque: “American economists tend to resist putting economic policies to work for geopolitical purposes, in part because the notion of subjugating economics in this way challenges some of their deepest disciplinary assumptions” (BLACKWILL e HARRIS, 2016, p. 6).

um dos poucos instrumentos capazes de assegurar a competitividade de empresas brasileiras em setores de ampla concorrência e de alto valor agregado, como no caso dos bens e serviços de engenharia. O Brasil, via BNDES, tem instrumentos que podem apoiar uma estratégia mais assertiva de inserção internacional. Os recursos são, sem dúvida, escassos, porém o Brasil, como poucos países do mundo, os possui.

Em outros momentos da história brasileira, a dissociação entre o Estado e a capacidade dos capitais nacionais e internacionais de ampliarem suas margens de geração de riqueza não foi incompatível. Ocorreu sem grandes ameaças à unidade territorial da nação e aos pactos conservadores de reprodução de toda sorte de desigualdades sociais. Agora, o recuo brasileiro sugere como destino um impasse do qual se desconhecem referências passadas. Ao se desmantelarem os setores estratégicos da economia nacional, com a reorientação dos mecanismos de financiamento de longo prazo e a desestruturação de grandes empresas, abrem-se os caminhos para o retorno político da vertente liberal de integração do país aos circuitos globais de produção e da economia. Isso ocorre, no entanto, em um momento histórico, após as experiências dos 1990, que reafirma crescentemente o caráter político da economia internacional e, sobretudo, do sistema hierárquico, assimétrico e competitivo de produção de riqueza e acumulação de poder. Enfim, diante dessa conjuntura, descortina-se ao Brasil um destino incerto, sem geopolítica, rumo ou prumo.

REFERÊNCIAS

ABBAS, Mehdi. L'économie politique internationale entre théories et histoire. **Recherches internationales**, n° 88, 2010, pp.47-72.

ABDENUR, Adriana; RAMPINI, João. A cooperação para o desenvolvimento com Angola e Moçambique: uma visão comparada. In: RAMANZINI JR, Haroldo; AYERBE, Luís (org.). **Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

AfDB. **African Development Report 2014: Regional Integration for Inclusive Growth**. Abidjan: African Development Bank, 2014.

AGHION, Beatriz. Development bank. **Journal of Development Economics**. Vol. 58, p. 83-100, 1999.

ALÉM, Ana Cláudia. BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro. In: BNDES. **Textos para discussão BNDES**, n. 62, Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. **O BNDES e o apoio à internacionalização de empresas brasileiras: algumas reflexões**. Revista do BNDES: Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, 2005.

ALEM, Ana Claudia; MADEIRA, Rodrigo. Internacionalização e competitividade: a importância da criação de empresas multinacionais. In: ALEM, Ana Cláudia. **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

AMORIM, Celso. Grande Estratégia: política externa e defesa em um mundo em transformação. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v.4, n.7, p.9-21, 2015.

ANDERSON, Pery. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

ARRIGHI, Giovanni et al. Geopolítica e Altas Finanças. ARRIGHI, Giovanni (Org.) **Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001.

BANCO DO BRASIL. **Banco do Brasil 200 anos de história: 1964-2008**. Belo Horizonte: Del Rey, Fazenda Comunicação & Marketing, 2010.

BADIN, Michelle; MOROSINI, Fabio. **The Brazilian Approach to its South-South Trade and Investment Relations: The Case of Angola**. FGV- Direito-SP. Law School Legal Studies Research Paper Series, v. 114, 2014.

BASTOS, Carlos; BRITTO, Gustavo. Introdução. In: AGARWALA, A; SINGH, S. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**. Campinas. v. 21, número especial. P.779-810, 2012.

BECKER, Bertha. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 50, n. 2, Edição Especial, RJ: IBGE. 1988.

BECKER, Bertha; EGLER, Cláudio (1992). **Brasil: uma nova potência Regional na Economia-Mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Em Debate** (UFSC. Online), v. 07, p. 28-44, 2012.

_____. A tese do imperialismo brasileiro em questão. **Crítica Marxista**, n. 36, 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BLACKWILL, Robert; HARRIS, Jennifer. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Harvard University Press, 2016.

BOITO JR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa. **Revista de Sociologia e Política**. UFPR, v. 21, p. 31-38, 2013.

BNDES. **BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.

_____. **Estatuto do BNDES**. Aprovado pelo Decreto n. 4.418, de 11 de Outubro de 2002. (Artigo 9 com atualizações na redação decorrentes de decretos de 2007 e 2011). Rio de Janeiro: BNDES, 2016. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>.

BNDES. **Cenário África - BNDES Exim**. Apresentação para o Seminário da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), realizada em 28 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.abinee.org.br/informac/arquivos/>.

BRASIL. **Discursos de política externa: de novembro de 1992 a maio de 1993**. Brasília: Presidência da República, 1992.

_____. **Termo de Referência: Internacionalização de Empresas Brasileiras**. Brasília, 2009.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil**. 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa; Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.

_____. **Política Nacional de Defesa**. 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa; Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.

_____. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. (1979). **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: os jogos das trocas**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009a.

_____. (1986). **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII: o tempo do mundo**. Volume 3. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009b.

BROZOSKI, Fernanda. Iniciativas na área de segurança e defesa do Atlântico Sul no âmbito das relações Sul-Sul. **Revista NEIBA: Cadernos Argentina Brasil**, v. 4, n. 1, 2015.

CAMPOS, Pedro. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et al. **Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

_____. O processo de transnacionalização das empreiteiras brasileiras, 1969-2010: uma abordagem quantitativa. In: IRLS (org.) **Revista Tensões Mundiais**. Fortaleza, v. 10, n. 18, 19, p. 103-123, 2014.

CAPAÍ, Elisa; Viana, Natalia. Em Angola, a Odebrecht no espelho. **Pública: Agência de reportagem e jornalismo investigativo**. São Paulo. 2016. Disponível em: www.apublica.org

CAPUTO, Ana Claudia; RODRIGUES, Denise. O projeto de integração da África: aspectos físicos, comerciais, financeiros e de investimento. **Revista do BNDES**, n. 41, junho 2014,

CARDOSO, Fernando Henrique. "Reflexões Amargas". **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, 6 de novembro de 2016.

CASTRO, Araújo. "O Discurso dos 3 Ds". New York. ONU. Décima oitava Assembleia-Geral das Nações Unidas. 1963. Disponível em: <http://blog.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>.

CASTRO, Therezinha. **África: Geohistória, Geopolítica e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

CASTRO, Therezinha. **O Brasil no mundo atual: posicionamentos e diretrizes**. Rio de Janeiro: Ed. Pedro II, 1982.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

CASTRO, Zília; SARMENTO, Cristina; SILVA, Júlio. **Tratados do Atlântico Sul: Portugal-Brasil, 1825-2000**. Ministério dos Negócios Estrangeiros-Instituto Diplomático, 2006.

CATAIA, Marcio. Fronteiras: territórios em conflito. **Geografia em Questão** (Online), v. 3, p. 11-25, 2010.

_____. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & Natureza** (UFU. Online), v. 23, p. 115-125, 2011.

CATERMOL, Fabrício. Agências de crédito à exportação: o papel de instituições oficiais no apoio à inserção internacional de empresas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, 2008, p. 5-38.

CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil. In: CERVO, Amado (org.) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 57, n. 2, 2014.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CHINA DEVELOPMENT BANK (CDB). **Annual Reports**. Beijing: CDB, 2014.

CHOWDHURY, Anwarul; ERDENEBILEG, Sandagdorj. **Geography against development: A case for landlocked developing countries**. United Nations Publications, 2006.

CPDOC. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – DHBB**. FGV: CPDOC, 2016. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>. Acesso em junho de 2015.

COHEN, Benjamin. **International political economy: an intellectual history**. Princeton University Press, 2008.

COSTA, Armando Dalla. “A importância da logística no varejo brasileiro: O caso do Pão de Açúcar”. **Cadernos da Escola de negócios da Unibrasil**, n. 2, p. 65-84, 2004.

COSTA, Fernando. **Social-Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo: Convergências e Divergências**. 2013. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com>. Acesso em: 10 de dezembro de 2016.

COSTA, Wanderley Messias (1991). **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Edusp, 2ª edição, 2008.

_____. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 22, 2014.

COUTINHO, Luciano. **O desempenho do BNDES**. Apresentação realizada para a Comissão de Assuntos Econômicos e para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Senado Federal. 2014.

_____. **BNDES: 2003-2015**. Apresentação realizada para a Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI- BNDES). Audiência Pública, Reunião n. 1541/15. Brasília, 27 de agosto de 2015.

COUTINHO, Luciano; HIRATUKA, Célio; SABBATINI, Rodrigo. O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora. **Brasil em desenvolvimento** (versão preliminar). Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

COUTINHO, Maurício C. **Lições de Economia Política Clássica**. São Paulo: Hucitec, 1993.

CURRALERO, Cláudia R. B. **A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1998.

D'ARAÚJO Maria Celina; CASTRO Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DANTAS, San Tiago (1962). **Política externa independente**. Brasília: Funag. Edição atualizada. 2011.

DIAS, JOSÉ L. O BNDE e o Plano de Metas — 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas 1956-61**. Rio de Janeiro, BNDES, pp. 31- 141, 1996.

DINIZ, Adriana N. **BNDES: de agente de desenvolvimento a gestor da privatização – 1952 –2002**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2004.

DÖPCKE, Wolfgang. A inserção internacional da África sob o signo da globalização e do fim da bipolaridade - tese e ideias. In: **X congresso da ALADAA**. Rio de Janeiro. Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à Globalização, 2000. v. 1. p. 27-41.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Anuário estatístico da energia elétrica de 2013**. Rio de Janeiro: EPE, 2013.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development: the making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESTADO de São Paulo. **Brasil e Angola assinam acordo sobre dívida e comércio**. 03 de maio de 2005.

_____. **Como Jânio e Geisel, diplomacia de Lula vê África imaginária.** Entrevista com Jerry D'ávila. São Paulo, 25 de Julho de 2010.

_____. **Empresas brasileiras vão à luta na África.** 03 de novembro de 2012.

_____. **Dez anos do Brasil na África (2003-2013).** Reportagem especial. 31 de outubro de 2013.

_____. **Vale se torna a maior investidora do Brasil na África e é alvo de críticas.** 31 de outubro de 2013.

FARIAS, Hélio. **O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro.** Dissertação de Mestrado, Instituto de Geociências, UNICAMP, Campinas, 2008.

FERRAZ, João et al. O BNDES e o Financiamento do desenvolvimento. **Revista USP**, n. 93, p.69-80, São Paulo, março/abril/maio, 2012.

FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: editora Revan, 2001.

FIORI, José Luís. A propósito de uma “construção interrompida”. **Economia e Sociedade.** Campinas, nº. 14, p. 1-19, 2000.

_____. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

_____. Sistema mundial, império e pauperização: para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos (Org.). **Polarização mundial e crescimento.** Petrópolis: Vozes, 2001a.

_____. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001b.

_____. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. In: FIORI, José Luís. **O Poder americano.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.

_____. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

_____. Brasil: vocação natural e vontade de potência. **Jornal Valor Econômico.** 24 de fevereiro de 2010.

_____. **História, estratégia e desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

FONSECA, Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. NUPRI/USP, 1996.

FONSECA, Pedro. “As origens do pensamento cepalino e a influência de Keynes”. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, n. 2, p. 72-95, 1998.

_____. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. IPEA: Texto para discussão, 2103, Brasília: IPEA, 2015.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo. Teoria e história**. Rio de Janeiro, EPSJV, UFRJ, 2010.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FOURQUET, François. “Um novo espaço-tempo”. In: AYMARD, Maurice et al. **Ler Braudel**. Campinas: Papirus, 1989.

FRANCO, Álvaro (org.) **Documentos da política externa independente I**. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

FREITAS, Jorge Manuel. **A escola geopolítica brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2010: repensando as estratégias globais**. Nova Lima: FDC, 2010.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2013: os impactos da política externa na internacionalização de empresas**. Nova Lima: FDC, 2013.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2014: a força da marca Brasil na criação do valor internacional**. Nova Lima: FDC, 2014.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2015: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo**. Nova Lima: FDC, 2015.

_____. **Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras 2016**. Nova Lima: FDC, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Diagnóstico nacional da indústria de construção: exportação de serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. (Volume 13).

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7ª ed., São Paulo: Editora Nacional, 1979.

GARCIA, Ana Saggiore. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PUC-RIO, 2012.

_____. **BRICS na África: mais do mesmo? Um estudo comparativo dos acordos de investimento dos BRICS com países africanos**. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), 2016.

GARCIA, Ana Saggiore; KATO, Karina. A história contada pela caça ou pelo caçador? Reflexões sobre a inserção do Brasil na África. In: **Revista Tensões Mundiais**. Fortaleza, v. 10, p. 145-172, 2014.

GARCIA, Eugênio. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: vol. 40, n. 1, 1997.

_____. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GERSCHENKRON, A. **El atraso económico en su perspectiva histórica. Atraso Económico e Industrialización**. Barcelona: Ariel, 1970.

GEISEL, Ernesto. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974, p. 37-38

GILPIN, Robert (1987). **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton, Princeton University Press, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 112, p. 637-671, 2012.

GONCALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares e a Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, p. 211-246, 1993.

GOTTMANN, Jean. "Doutrinas geográficas na política". **Boletim Geográfico**. Rio de Janeiro, ano V, n. 54, 1947.

GOTTMANN, Jean. **The significance of territory**. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.

GUIMARÃES, Sergio et al. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, n. 42, p. 47-91, 2014.

HARVEY, David (1982). **Los limites del capitalismo y la teoria marxista**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica. 1990.

HILFERDING, Rudolf (1909). **O Capital Financeiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. **Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiros no período recente**. Texto para Discussão, n. 1610. Brasília: IPEA, 2011.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame: “Globalização, Governabilidade e Estado-Nação”: In: HIRST, Paul e THOMPSON. **Globalização em Questão**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

HOBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780. Programa, Mito e Realidade**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2002.

HUGON, Phillipe. **A Geopolítica da África**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

IPEA & BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011.

JOSE, Joveta. **A política externa de Angola : novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UFRGS, 2011.

KAPLAN, Robert. **A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KEARNS, Gerry. **Geopolitics and empire: The legacy of Halford Mackinder**. Oxford University Press on Demand, 2009.

KEMP, Tom. “A Ascensão da Alemanha Industrial (Capítulo IV)” In: KEMP, Tom. **A Revolução Industrial na Europa do século XIX**. Lisboa, Edições 70, 1987.

KENNAN, George(1947). The Sources of Soviet Conduct. In: TUATHAIL, Gearóid Ó. et al. **The geopolitics reader**. London and New York: Routledge, 1998.

KENNEDY, Paul. As finanças, a Geografia e a Vitória nas Guerras, 1660-1815 (Capítulo III). In: KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

KHAN, Shahrukh Rafi. **A History of Development Economics Thought: Challenges and counter-challenges**. London and New York: Routledge, 2014.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LACOSTE, Yves (1997). Géopolitique, économie et nation. **Revue française de Géoeconomie**. n° 50, p. 39- 44, 2009.

LEITE, Patrícia. **O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LESSA, Antonio; PENNA FILHO, Pio. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, n. 39, 2007.

LESSA, Carlos. "Aspectos Geopolíticos Centro-Periferia". In: **Textos Acadêmicos: I Curso para Diplomatas Africanos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Maria Regina. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, n 12, pp. 7-28, 1990.

_____. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Diplomacia, Defesa e Definição Política dos Objetivos Nacionais: O Caso Brasileiro. In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João (Org.). **Segurança Internacional - Perspectivas Brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 401-418, 2010.

LIRA, Paulo. **A Agenda de Segurança Brasileira: o dilema entre a ameaça interna e a externa**. Dissertação (mestrado) em Economia Política Internacional. Instituto de Economia. UFRJ, 2013.

LIST, Georg Friedrich (1841). **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LUTTWAK, Edward N. "From geopolitics to geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce". **The National Interest**, n. 20, p. 17-23, 1990.

MACHADO, Lia. Limites, Fronteira e Redes. In: STROHAECKER (orgs). **Fronteiras e Espaço Global**, Porto Alegre, AGB, 1998, p. 41-49.

MAHAN, Alfred. (1890). Análisis de los elementos del poder naval. **Geopolítica(s): Revista de estudios, sobre espacio y poder**, vol. 4, núm. 2, 305-334, 2013.

MAMADOUH, Virginie. Geopolitics in the nineties: one flag, many meanings. **GeoJournal**, v. 46, n. 4, p. 237-253, 1998.

MARINI, Rui. La acumulacion capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, n. 12. Mexico: Ediciones Era, 1977.

MARTIN, André. **Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery**. Tese de Livre-docência, Universidade de São Paulo, 2007.

MARTINS, Luciano (1985). **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARX, Karl (1859) **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. (1852) **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. (1867) **O Capital (Livro I)**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, Carlos Meira. **Brasil - Geopolítica e Destino**. Rio de Janeiro: Olympio, 1975.

_____. O Atlântico Sul: sua importância estratégica. **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, 1983, p. 85.

MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, Cambridge, v. 37, n. 2, p. 256-272, 2012.

MAZRUI, Ali. "Procurai Primeiramente O Reino Político...". In: MAZRUI, Ali; WONDJI, Christophe. **História geral da África, VIII: África desde 1935**. Brasília : UNESCO, p. 125-149, 201

MEDEIROS, Carlos. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Os dilemas da integração sul-americana. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 5, pp. 213-254, dez. 2008.

MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 2 (94), 2004.

MENDES, Marcos. **Restrições Legais à Abertura do Mercado Brasileiro de Projetos e Serviços de Engenharia**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março, 2015 (Texto para Discussão, nº 171). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

METRI, Maurício. **Poder, Moeda e Riqueza na Europa Medieval**. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. UFRJ, 2007.

_____. "Sob a Névoa da Conjuntura". **Correio da Cidadania**. 2016.

MIDDLETON, John; MILLER, Joseph. **New Encyclopedia of Africa**. Volume I. Charles Scribner's Sons, 2008.

MILANI, Carlos. Evolução Histórica Da Cooperação Norte-Sul. In: MELLO E SOUZA, André (org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014.

MILANI, Carlos R.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional (PUC-RJ)**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília, número 99, 2º semestre de 2006, p. 37.

_____. **Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos**. 2016. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Metodologia de Produção de Estatísticas de Comércio Exterior. O conceito de Fator agregado**, Brasília: MDIC, 2016.

MONTEIRO FILHA, Dulce Corrêa. O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989. In: **BNDES: Um Banco de Ideias – 50 anos refletindo o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MORAES, Antonio C. **Território e História no Brasil**. São Paulo, Annablume, 2002.

MORAES, Reginaldo. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo, Unesp, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. **American Political Science Review**, vol. 56, no 2, p. 301-309, 1962.

MOURÃO, Fernando. Processos de integração e grupos de interesse diferenciados: UA, CEDEAO/ECOWAS, COMESA, SADC, CPLP, ZOPACAS. In: COELHO, Pedro; MENDONÇA, Hélio. **Relações Brasil-África: um colóquio**. Brasília: MRE, IPRI, Instituto Rio Branco, 2002.

MOURÃO, Fernando; OLIVEIRA, Henrique. “O processo de definição da política externa africana no Brasil”. In: OLIVEIRA, Henrique; ALBUQUERQUE (orgs.). **A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NAJBERG, Sheila. **Privatização dos Recursos Públicos: os empréstimos do Sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia da PUC/RIO, Rio de Janeiro, 1989.

OLIVEIRA, Fábio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente: 1964-1979**. SP, Dissertação de Mestrado pelo IE-UNICAMP, 1985.

OLIVEIRA, Henrique. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PENHA, Eli. **Relações Brasil-África e a geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

_____. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**. Rio de Janeiro, v.18, p. 113-134, 2012.

PETROBRAS. **Relatório Anual 2007**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2007.

_____. **Relatório da Administração 2014**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2014.

PIDA. **Programa para Desenvolvimento das Infraestruturas em África (PIDA): Interligar, integrar e transformar um continente**. NEPAD, UA, Adis Abeba, 2012.

PINTO, Marco Aurélio; ABREU, Maíra. “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, set. 2012, p. 289-318, 2012.

POLANYI, Karl (1944). **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

QUADROS, Jânio. A Nova Política Externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, ano IV, nº 16, dezembro de 1961, p. 150-156.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, Friedrich. Studies in Political Areas. II. Intellectual, Political, and Economic Effects of Large Areas. **The American Journal of Sociology**, v. 3, n. 4, p. 449-463, 1898.

_____. (1900). O solo, a sociedade e o Estado. **Revista do Departamento de Geografia**. n. 2, p. 93-101, 1983.

RIBEIRO, Cláudio. **Relações Político-Comerciais Brasil-África (1985-2006)**. Tese de Doutorado em Ciência Política. FFLCH, USP. São Paulo, 2007.

RIBEIRO, Ricardo. **A aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos**. Tese de Doutorado em Ciência Política. IFCH, UNICAMP. Campinas, 2006.

RIBEIRO, Valéria. **A expansão chinesa e seus impactos na África na primeira década do século XXI**. Tese de Doutorado em Economia Política Internacional. Instituto de Economia, UFRJ, 2013.

RODRIGUES, Lysias. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1947.

RONCAGLIA, Alessandro. **The Wealth of Ideas: A History of Economic**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração do Cinquentenário da União Africana**. Adis Abeba, Etiópia. 25 de maio de 2013. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>.

SANTANA, Ivo. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 25. N. 1, 2003.

SANTOS, Luiz Cláudio. **As relações Brasil-Portugal: do Tratado da Amizade e Consulta ao processo de descolonização lusa na África (1953-1975)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em História. Instituto de Ciências Humanas. UNB, 2011.

SANTOS, Milton. O Retorno do Território. In: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria. A. A. de, SILVEIRA, Maria L. **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994, p.15-21.

_____. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo: razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SARAIVA, José Flávio. Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África. In: CERVO, Amado (org.) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

_____. Um momento especial nas relações Brasil-Angola: do reconhecimento da independência aos dias atuais. PANTOJA, Selma; SARAIVA, Jose Flávio. **Angola e Brasil nas rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Beltrand Brasil, 1999.

_____. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SEMPA, Francis. The Return of Classical Geopolitics. **American Diplomacy**, p. 1, 2014.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao Dólar Flexível. **Economia e Sociedade**, nº 19, Campinas, 2002.

SILVA, Alberto da Costa (2003). **Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: 2011.

SILVA, Golbery (1967). **Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2º edição, 1981.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Discurso de Posse**. Brasília. 01 de janeiro de 2003a.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva**, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe. 02 de novembro de 2003b.

SILVEIRA, Antônio Azeredo. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão em 28 de março de 1974. In: MRE (1974). **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, ano 1, n.1, março/junho de 1974, p. 24

SION, Vitor Loureiro. **A política externa do governo Castello Branco nas atas do Conselho de Segurança Nacional: determinantes domésticos na ação internacional de um ator semiperiférico (1964-1967)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas: Unesp/Unicamp/PUC. São Paulo, 2016.

SOBEET. **Internacionalização das empresas Brasileiras: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas**. Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2012.

SOUZA, Angelita. Expansionismo brasileiro e subimperialismo. **Boletim Meridiano 47**. Brasília, UNB, v.13, n. 130, p. 8-13, 2012.

SOUZA, Lúcia; BARRAL, Welber. O financiamento à exportação como política econômica. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. Rio de Janeiro, n. 12, 2015.

SPYKMAN, Nicholas. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power**. Transaction Publishers, 1942.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STUENKEL, Oliver. A década da África? **Brasil Post**. São Paulo, 22 de maio de 2014.

_____. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? **Brasil Post**. São Paulo, 01 de abril de 2014.

STOLTE, Christina. **Brazil's Africa strategy: role conception and the drive for international status**. New York: Palgrave and Macmillan, 2015.

STRANGE, Susan. International Economy and International Relations: a Case of Mutual Neglect. **International Affairs**, April, 1970.

_____. States, Firms and Diplomacy. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, p. 1-15, 1992.

STRAUSZ-HUPÉ, Robert. **Geopolítica: la lucha por el espacio y el poder**. México: Hermes, 1945.

TAVARES, Maria da Conceição. (1985). A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: FIORI, José Luís; TAVARES, Maria da Conceição. **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 6^o ed., 1997.

_____. **Ciclo e Crise: O Movimento Recente da Industrialização Brasileira**. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

_____. Império, território e dinheiro. In: FIORI, José Luís (org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

TORRES, Ernani. Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES. In: FERREIRA, Francisco; MEIRELLES, Beatriz (Org.). **Ensaio sobre Economia Financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

TORRES, Ernani; CARVALHO, Mônica. Financiamento às exportações: instrumentos de apoio e de mitigação de riscos. In: VASCONCELLOS, M. et al. **Gestão de negócios internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2ª edição, 2010.

TRAVASSOS, Mario (1931). **Projeção Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nacional, 4ª edição, 1947.

TRUMAN, Harry S. Inaugural Address. January 20, 1949. In: PETERS, Gerhard; WOOLLEY, John. **The American Presidency Project**. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282>

UZOIGWE, Godfrey. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. In: BOAHEN, Albert A. **História geral da África, VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

VALE. **Vale Nossa História 2012**. Rio de Janeiro: Vale, 2012

VALOR Econômico. **A necessidade de um Eximbank**. 30 de setembro de 2009.

_____. **Brasil quer replicar com outros países da África modelo de comércio com Angola**. 01 de maio de 2012.

_____. **Região é prioritária para construtoras brasileiras**. 21 de novembro de 2012.

_____. **Brasil quer conter presença chinesa na África**. 20 de fevereiro de 2013.

_____. **Em visita, Dilma anuncia nova agência de cooperação para a África**. 25 de maio de 2013.

_____. **Empreiteiras competem com chineses na África**. 23 de junho de 2014.

VIEIRA, Ricardo Zortéa. **Lembra-vos da guerra: ameaça geopolítica, organização do Estado e desenvolvimento econômico no pensamento militar brasileiro (1913 - 1964)**. Dissertação (mestrado) em Economia Política Internacional. Instituto de Economia. UFRJ, 2013.

VIEITAS, Deborah; ABOIM, Isabel. África: Oportunidades para empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Rio de Janeiro, n. 116, 2013.

VILAS-BÔAS, Julia. **A presença de empresas brasileiras na África: incentivos, atrativos e motivações**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB), 2014.

VISENTINI, Paulo. O Brasil e o Mundo: A Política Externa e suas Fases. **Ensaio FEE**, Porto Alegre: FEE, v. 20, n.1, p. 134-154, 1999.

_____. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.

_____. **A Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?** Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. “Angola e Brasil: operacionalizando o conceito de cooperação sul-sul?”. **Observatório Brasil e o Sul: Perspectivas do Território**. São Paulo, n. 4, 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. “O conceito de desenvolvimento nacional, 1917-1989: elegia e réquiem”. In: WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

WEBER, Max. O nascimento do Estado racional. In: WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Unb; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999.

ZYSMAN, John. **Government, markets and growth**. Cornell University Press, 1983.

Fonte de Dados.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). <http://www.abc.gov.br/>

AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS (ABGF). **Sobre a ABGF**. Disponível em: <http://www.abgf.gov.br>

BANCO CENTRAL (BC). **Indicadores econômicos consolidados**. 2016. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: setembro de 2016.

BNDES. **Estatísticas Operacionais**. Consulta ao site entre dezembro de 2013 e setembro de 2016.

<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-operacionais>

BRASIL. **Biblioteca da Presidência da República**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/> Acesso em: setembro de 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook Database**. <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php?db=AFRREO>.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Embaixadas do Brasil no exterior**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: novembro de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Estatísticas de Comércio Exterior**. Consulta ao site entre dezembro de

2013 e maio de 2016. <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>

NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT (NEPAD). **NEPAD's impact on the continent.** Disponível em: <http://www.nepad.org>

UNCTADstat. <http://unctadstat.unctad.org>

ANEXO 1 – LISTA COMPLETA DE DESEMBOLSOS DO BNDES - ANGOLA

Lista completa dos contratos de desembolsos do BNDES em Angola (2007 a 2015)

Exportador	DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO	Data de Contratação	Valor da Operação em US\$	Juros	Prazo total	Modalidade operacional
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 4ª FASE DO PROJETO DE REABILITAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DA ESTRADA DA SAMBA, EM ANGOLA.	25/4/2007	61.657.584	7,29	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª FASE DE CONSTRUÇÃO E APETRECHAMENTO DO CENTRO INTEGRADO DE FORMAÇÃO TECNOLÓGICA, EM ANGOLA.	8/5/2007	28.645.241	7,28	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 5ª FASE DO PROJETO DE REABILITAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO DA ESTRADA DA SAMBA.	15/5/2007	30.053.077	7,30	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª FASE DAS OBRAS DE APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO DA USINA DE CAPANDA, EM ANGOLA.	15/5/2007	15.657.457	7,30	120	Buyer
CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO CAMARGO CORREIA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA OBRAS DO PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS DA REGIÃO DE BOAVISTA (LOTES 1 E 2)	15/6/2007	15.622.898	7,97	120	Buyer
PRADO VALLADARES AGENCIA DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DE 3 NOVOS CENTROS INTEGRADOS DE FORMAÇÃO TECNOLÓGICA EM ANGOLA., SENDO 2 UNIDADES REGIONAIS (PETRÓLEO E PETROQUÍMICA) E 1 NOVA UNIDADE EM LUANDA (HOTELARIA E RESTAURAÇÃO).	19/6/2007	5.055.043	5,66	120	Buyer
EMSA EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS	15/8/2007	19.107.566	7,52	120	Buyer

	RODOVIÁRIAS DE BOAVISTA, PACOTE B (LOTES 3/6), EM ANGOLA.					
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/VIANA - TRECHO 1.	17/8/2007	36.226.353	7,43	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA PERIF•ÉRICA DE LUANDA - TRECHO VIANA/CABOLOMBO E LIGAÇÃO CALOMBO/FUTUNGO.	24/8/2007	72.832.985	7,35	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA ESTRADA VIANA/KIKUXI - TRECHO ESTRADA DO ZANGO/AUTO-ESTRADA PERIF•RICA DE LUANDA.	3/9/2007	13.872.000	7,21	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE CONSTRUÇÃO DA QUARTA AVENIDA, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DAS RUAS ESTRUTURANTES DA CIDADE DE LUANDA, EM ANGOLA.	13/9/2007	11.585.925	6,97	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA ESTRADA DO GOLFE - TRECHO GAMEK/ANTIGO CONTROLO.	18/9/2007	28.998.154	7,05	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA LUANDA FACE ID (PONTE) - TRECHO CACUACO/VIANA, EM ANGOLA.	18/9/2007	11.554.866	7,14	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A REABILITACAO DA ESTRADA DO GOLFE/VIANA E RUA DO SANATORIO.	19/9/2007	33.272.400	7,14	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A REABILITACAO DA AVENIDA N'GOLA KILUANJE PACOTE 1.	19/9/2007	29.707.500	7,14	120	Buyer

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA-VIANA - TRECHO 3.	19/9/2007	28.126.533	7,14	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A REABILITAÇÃO DA ESTRADA VIANA/CALUMBO EM ANGOLA.	1/10/2007	17.496.301	7,17	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO (PACOTE 2), EM ANGOLA.	1/10/2007	30.187.883	7,17	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AVENIDA N'GOLA/KILUANGE - LUANDA - PACOTE 2	1/10/2007	19.309.875	7,17	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA LUANDA FACE IC - TRECHO CACUACO/VIANA, EM ANGOLA.	2/10/2007	33.048.000	7,07	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DO REFORÇO DA CAPACIDADE DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA AO POLO INDUSTRIAL DE VIANA - PACOTE 3.	2/10/2007	26.484.759	7,07	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DO REFORÇO DO SISTEMA 3 DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA CIDADE DE LUANDA - PACOTE 1.	2/10/2007	53.014.500	7,07	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO (PACOTE 1).	23/10/2007	37.244.791	7,03	120	Buyer
CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA DA REGIÃO DO CAZENGA, 5ª AVENIDA, EM LUANDA - ANGOLA.	8/11/2007	13.368.375	6,97	120	Buyer
CONSTRUCOES E COMERCIO	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DE	8/11/2007	26.736.750	6,97	120	Buyer

CAMARGO CORREA S/A	INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA DA REGIÃO DO CAZENGA, 6ª AVENIDA, EM LUANDA - ANGOLA.						
CORIB IMPORTACAO E EXPORTACAO LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	21/12/2007	nd	nd	nd	Supplier	
SEAPORT BRASIL COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	23/01/2008	nd	nd	nd	Supplier	
NIGATA COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	27/03/2008	nd	nd	nd	Supplier	
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS INFRA-ESTRUTURAS DA PROVÍNCIA DO KWANZA SUL - 1ª ETAPA, NA REPÚBLICA DE ANGOLA.	4/6/2008	40.671.888	6,42	120	Buyer	
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 1ª ETAPA DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS INFRAESTRUTURAS DA PROVINCIA DE BENGUELA. (2ª LINHA DE CRÉDITO)	9/6/2008	64.302.500	6,44	120	Buyer	
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA QUARTA AVENIDA.	17/6/2008	9.098.232	6,82	120	Buyer	
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA AVENIDA N'GOLA KILUANGE PACOTE 1.	21/7/2008	16.001.676	6,44	120	Buyer	
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/VIANA PACOTE 1 (2ª LINHA DE CRÉDITO)	21/7/2008	30.605.818	6,44	120	Buyer	
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA ESTRADA GOLFE/VIANA E RUA DO SANATORIO (2ª LINHA DE CRÉDITO)	22/7/2008	17.633.874	6,55	120	Buyer	
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA 2ª ETAPA DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE AGUA POTAVEL ÀS CIDADES DE	5/8/2008	64.660.955	6,43	120	Buyer	

	BENGUELA, LOBITO, CATUMBELA E BAÍA FARTA. (2ª LINHA DE CRÉDITO)					
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA ESTRADA DO GOLFE - TROCO GAMEK/ANTIGO CONTROLO. (2ª LINHA DE CRÉDITO)	5/8/2008	1.959.165	6,43	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/VIANA TROÇO 3. (2ª LINHA DE CRÉDITO)	5/8/2008	31.324.633	6,43	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA SISTEMA DE TRANSPORTE DE ENERGIA ELETRICA LUCALA-PAMBOS DE SONHE-UIGE.	5/8/2008	134.880.203	6,43	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO - PACOTE1	6/8/2008	36.777.377	6,45	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA 2ª ETAPA DA AUTO ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA FASE 2 C VIANA/CABOLOMBO E LIGAÇÃO CABOLOMBO/FUTUNGO (2ª LINHA DE CRÉDITO)	20/8/2008	82.952.638	6,38	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA - FASE 1C - CACUACO/VIANA (2ª LINHA DE CRÉDITO)	15/10/2008	32.010.485	6,37	120	Buyer
CORIB IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	21/10/2008	nd	nd	nd	Supplier
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA AVENIDA N'GOLA/KILUANGE (PACOTE 2).	21/10/2008	5.889.343	6,17	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA	21/10/2008	27.072.741	6,17	120	Buyer

	CONSTRUCAO DA VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO (PACOTE 2).					
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUCAO DA AUTO-ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA - FASE 1D - CACUACO/VIANA. (2ª LINHA DE CRÉDITO)	21/10/2008	11.809.195	6,17	120	Buyer
NIGATA COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	23/12/2008	nd	nd	nd	Supplier
SEAPORT BRASIL COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	23/12/2008	nd	nd	nd	Supplier
SEAPORT BRASIL COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	26/12/2008	nd	nd	nd	Supplier
MELLO JUNIOR - EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA.	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUCAO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRACAO, EM ANGOLA.	21/1/2009	15.006.750	4,17	120	Buyer
NIGATA COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	16/02/2009	nd	nd	nd	Supplier
CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUCAO DA SEXTA AVENIDA, NA REPÚBLICA DE ANGOLA.	13/3/2009	16.597.102	4,93	120	Buyer
CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO E REABILITAÇÃO DA QUINTA AVENIDA, NA REPÚBLICA DE ANGOLA.	13/3/2009	12.409.956	4,93	120	Buyer
CONSTRUCOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA OBRAS DO SISTEMA DE TRANSPORTE DE ENERGIA ELETRICA UIGE - MAQUELA DO ZOMBO. (2ª LINHA DE CRÉDITO)	28/4/2009	64.705.827	4,75	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA AS OBRAS DA 6ª FASE DO PROGRAMA DE SANEAMENTO BASICO PARA LUANDA - NA REPÚBLICA DE ANGOLA.	10/6/2009	145.063.435	5,62	120	Buyer

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA COSTRUCAO DE AEROPORTO INTERNACIONAL NA COMUNA DE CATUMBELA, PROVINCIA DE BENGUELA - ANGOLA.	18/6/2009	110.500.000	5,44	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUCAO DE BARRAGENS VISANDO CONTROLE DE CHEIAS E REGULARIZAÇÃO DAS MARGENS DE 3 RIOS	6/4/2011	36.731.899	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 3ª ETAPA DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE AGUAS ÀS CIDADES DE BENGUELA, LOBITO, CATUMBEL E BAÍA FARTA. (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	82.726.250	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUCAO DA 2ª ETAPA DA AUTO ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA - FASE 2C VIANA CABOLOMBO E LIGAÇÃO CABOLOMBO FUTUNGO (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	49.624.511	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA 2ª ETAPA DA VIA EXPRESSA LUANDA VIANA - PACOTE 3 (3ª LINHA DE CREDITO)	6/4/2011	26.132.944	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUCAO DE VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO (PACOTE 1) 3ª TRANCHE DE FINANCIAMENTO	6/4/2011	37.218.028	4,65	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O PROJETO DE IMPACTO IMEDIATO NO ABASTECIMENTO DE AGUA A LUANDA PACOTE 1- OBRAS LIGADAS AO SISTEMA 3 (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	36.982.022	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O PROJETO DE IMPACTO IMEDIATO NO ABASTECIMENTO DE AGUA A LUANDA	6/4/2011	16.111.114	4,40	120	Buyer

	PACOTE 3- OBRAS LIGADAS AO SISTEMA 3 (3ª LINHA DE CRÉDITO)					
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AVENIDA N'GOLA/KILUANGE. - PACOTE 1 (3A. TRANCHE)	6/4/2011	13.991.005	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA QUARTA AVENIDA - 3ª TRANCHE - ETAPA 2 (SERVIÇOS)	6/4/2011	14.762.419	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DAS RUAS ESTRUTURANTES DA CIDADE DE LUANDA - ESTRADA DO GOLFE VIANA E RUA DO SANATORIO (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	8.066.177	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DE VIA EXPRESSA LUANDA VIANA TROÇO 1 (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	20.569.070	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA AMPLIAÇÃO DA LINHA DE TRANSMISSÃO DE LUCALA PAMBOS DE SONHE - UIGE (3ª LINHA DE CRÉDITO)	6/4/2011	60.288.575	4,40	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DESTINADOS À CONSTRUÇÃO DE 3.000 UNIDADES HABITACIONAIS E INFRAESTRUTURA NECESSARIA A HABITABILIDADE DE 20.000 UNIDADES HABITACIONAIS, PARA ANGOLA.	28/7/2011	281.031.372	3,79	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA FASE 1 C CACUACO VIANA (3ª LINHA DE CRÉDITO)	20/12/2011	21.175.116	3,26	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA	20/12/2011	15.169.367	3,26	120	Buyer

	LUANDA/KIFANDONGO - PACOTE 2 - ETAPA 2, 3ª TRANCHE DE FINANCIAMENTO					
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA FASE 1 C CACUACO VIANA (4ª LINHA DE CRÉDITO)	20/12/2011	21.175.116	3,26	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A SEGUNDA ETAPA DE CONSTRUCAO DA VIA EXPRESSA LUANDA/KIFANGONDO - PACOTE 2. (4A. TRANCHE DE FINANCIAMENTO)	20/12/2011	15.169.367	3,26	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS OBRAS DE ARTE DA VIA MARGINAL SUDOESTE (4ª LINHA DE CRÉDITO)	23/1/2012	21.538.674	3,12	120	Buyer
EMBRAER S.A.	EXPORTAÇÃO DE BENS	05/03/2012	nd	nd	nd	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA AUTO ESTRADAPERIFÉRICA DE LUANDA CACUACO VIANA 1 D - 3ª TRANCHE	22/3/2012	8.776.869	3,41	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUCAO DA AVENIDA N'GOLA/KILUANGE. - PACOTE 2 (3A. TRANCHE)	22/3/2012	11.127.922	3,66	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DESTINADOS AS OBRAS DE REABILITACAO DA ESTRADA VIANA/CALUMBO (ETAPA 2)	22/3/2012	13.602.095	3,41	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA AUTO ESTRADAPERIFÉRICA DE LUANDA CACUACO VIANA 1 D - 4ª TRANCHE	22/3/2012	8.776.869	3,41	120	Buyer
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	22/3/2012	13.602.097	3,41	120	Buyer

	DESTINADOS AS OBRAS DE REABILITACAO DA ESTRADA VIANA/CALUMBO (ETAPA 2 - 4ª TRANCHE)					
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA CENTRAL 2 DO APROVEITAMENTO HIDRELÉTRICO DE CAMBAMBE (4ª LINHA DE CRÉDITO)	19/4/2012	190.946.653	3,15	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/VIANA - PACOTE 3 (4ª LINHA DE CRÉDITO)	1/6/2012	26.132.944	3,07	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA AUTO-ESTRADA PERIFERICA DE LUANDA FASE 2 C VIANA CABOLOMBO E LIGAÇÃO CABOLOMBO FUTUNGO (4ª LINHA DE CRÉDITO)	1/6/2012	49.624.511	3,07	120	Buyer
CONSTRUÇOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA LINHA DE TRANSMISSÃO UIGE MAQUELA DO ZOMBO - 2ª TRANCHE (4ª LINHA DE CRÉDITO)	1/6/2012	53.830.365	3,07	120	Buyer
CONSTRUÇOES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA RODOVIARIA DA REGIAO DO CAZENGA. SEXTA AVENIDA.	18/6/2012	9.852.508	3,26	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª ETAPA DA CONSTRUÇÃO DA VIA EXPRESSA LUANDA/VIANA TROÇO 1 (4ª LINHA DE CRÉDITO)	30/7/2012	20.569.070	2,79	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DO POLO INDUSTRIAL DE CAPANDA, QUE TEM POR OBJETIVO A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS "IN NATURA" E PRODUTOS INDUSTRIAIS, BUSCANDO A	26/12/2012	35.355.863	2,87	120	Buyer

	SUBSTITUICAO DE PARTE DAS IMPORTACOES DE ANGOLA.					
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A FASE COMPLEMENTAR DO PROGRAMA FORMAÇÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO - FTD (4ª LINHA DE CRÉDITO)	26/12/2012	22.277.650	2,87	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA QUARTA AVENIDA 4ª TRANCHE - ETAPA 2 (SERVIÇOS).	8/2/2013	14.762.419	3,01	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A 2ª FASE DO PROJETO INTEGRADO DAS INFRAESTRUTURAS DA PROVINCIA DE BENGUELA - 2ª ETAPA (4ª LINHA DE CRÉDITO)	16/7/2013	36.836.975	3,59	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES.	16/7/2013	68.709.750	3,59	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DO ALTEAMENTO DA BARRAGEM E VERTEDOIRO LATERAL DO APROVEITAMENTO HIDROELETRICO DE CAMBAMBE	12/11/2013	131.696.719	3,45	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA REALIZAÇÃO DAS OBRAS CÍVIS DA CENTRAL 2 DO APROVEITAMENTO HIDROELETRICO DE CAMBAMBE - FASE II	12/11/2013	141.757.933	3,45	120	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA CONSTRUÇÃO DA UHE LAÚCA	14/1/2014	146.496.090	3,81	120	Buyer
NIGATA COMERCIO INTERNACIONAL LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	28/02/2014	nd	nd	nd	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM E ILUMINAÇÃO DESTINADAS AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA	1/4/2014	36.939.554	3,78	120	Buyer

	PROVÍNCIA DE KWANZA SUL - FASE II					
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA IMPLANTACAO DO PROJETO "APROVEITAMENTO HIDRELETRICO DE LAUCA", COM POTENCIA INSTALADA DE 2.070 MW E PRODUCAO ESTIMADA DE 8.643 GWH/ANO.	28/5/2015	500.000.000	3,70	180	Buyer
MODULAX INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS	18/12/2015	nd	nd	nd	Supplier

Fonte: BNDES (2016). Elaboração Própria.

ANEXO 2 – LISTA COMPLETA DE DESEMBOLSOS DO BNDES - GANA

Lista completa dos contratos de desembolsos do BNDES em Gana

Exportador	Descrição da operação	Data de Contratação	Valor da Operação em US\$	Juros	Prazo total	Modalidade operacional
CONTRACTA ENGENHARIA LTDA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM HANGAR PARA ABRIGAR AVIOES	17/11/2011	13.664.200	3,53	120	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DOS LOTES 5 (86 KM) E 6 (123,2 KM) DO CORREDOR RODOVIARIO ORIENTAL DA ESTRADA NACIONAL N2	19/7/2013	202.190.692	2,80	234	Buyer

Fonte: BNDES (2016). Elaboração Própria.

ANEXO 3 – LISTA COMPLETA DE DESEMBOLSOS DO BNDES - MOÇAMBIQUE

Lista completa dos contratos de desembolsos do BNDES em Moçambique

Exportador	Descrição da operação	Data de Contratação	Valor da Operação em US\$	Juros	Prazo total	Modalidade operacional
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA DESTINADOS A CONSTRUÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE NACALA, NA CIDADE DE NACALA, PROVINCIA DE NAMPULA, NO NORTE DA REPUBLICA DE MOÇAMBIQUE.	28/4/2011	80.000.000	4,26	180	Buyer
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT SA	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA OBRAS COMPLEMENTARES DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE NACALA	6/9/2013	45.000.000	3,9	152	Buyer
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DA BARRAGEM DE MOAMBA-MAJOR, LOCALIZADA NO RIO INCOMATI (REGIÃO DE MOAMBA), PARA FORNECIMENTO DE ÁGUA.	16/7/2014	320.000.000	6,53	180	Buyer
KEPLER WEBER INDUSTRIAL S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS	17/06/2015	nd	nd	nd	Supplier
KEPLER WEBER INDUSTRIAL S/A	EXPORTAÇÃO DE BENS	26/06/2015	nd	nd	nd	Supplier

Fonte: BNDES (2016). Elaboração Própria.

ANEXO 4 – LISTA DE PROJETOS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL ESTABELECIDOS COM ANGOLA (2003 A 2014)

Em atividade

Projeto de Cooperação	Duração	Instituições Executoras	Setor	Tipo de Cooperação
Programa de Cooperação Técnica em Defesa para países da América Latina, África e Ásia Ministério	2016 a 2018	Ministério da Defesa – MD	Defesa	Cooperação Sul-Sul
Capacitação para Diplomatas 2016 – CPLP e MALI.	2016 a 2017	Instituto Rio Branco - IRBr	Educação	Cooperação Sul-Sul
Projeto-Piloto em Doença Falciforme	2010 a 2016	Ministério da Saúde - MS	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Programa de Parceria Brasil/OIT para a Prevenção e Eliminação do Trabalho Infantil nas Américas - Projeto de Apoio & Iniciativa Regional.	2009 a 2017	Brasil	Trabalho e Emprego	Cooperação Trilateral com Organismo

Concluídos

Projeto de Cooperação	Duração	Instituições Executoras	Setor	Tipo de Cooperação
Capacitação de Militares de Angola - 2015	2014 a 2016	Ministério da Defesa - MD	Defesa	Cooperação Sul-Sul
Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola - Fase II	2010 a 2015	Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; Ministério da Saúde - MS	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Curso de Produção Sustentável de Hortaliças	2011 a 2015	Embrapa Hortaliças; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Agricultura	Cooperação prestada trilateral
Capacitação de Militares de Angola - 2014	2014 a 2015	Ministério da Defesa - MD	Defesa	Cooperação Sul-Sul
Inserção Social pela prática Esportiva	2005 a 2006	Ministério do Esporte - ME	Esporte	Cooperação Sul-Sul
Reorganização, Fortalecimento Institucional e	2005 a 2006	Empresa de Assistência Técnica e	Agricultura	Cooperação Sul-Sul

Inovação Metodológica da Extensão Rural como Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável em Angola		Extensão Rural - EMATER; Universidade Federal de Viçosa - UFV		
Transferência de Controle do Centro de Formação do Cazenga	2005	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI	Educação	Cooperação Sul-Sul
Apoio à instalação do Telecentro em Angola	2005	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - Casa Civil - ITI; Serviço de Processamento de Dados - SERPRO	Administração Pública	Cooperação Sul-Sul
Combate às piores formas de trabalho infantil em países lusófonos da África	2006 a 2010	Organização Internacional do Trabalho - OIT; Governo Brasileiro	Trabalho e Emprego	Prestada Trilateral com Organismo
Fortalecimento da Educação Ambiental em Angola	2006 a 2007	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Meio Ambiente	Cooperação Sul-Sul
Apoio à Formação de Quadros de Comunicação Institucional para os Parlamentos dos Países de língua Portuguesa : Técnicas de Jornalismo e Relações Públicas	2006 a 2006	Assessoria de Projetos Especiais da Câmara dos Deputados - APECD	Indústria e comércio	Cooperação Sul-Sul
Oficina de Trabalho sobre Educação de Jovens e Adultos nos Países de Língua Portuguesa	2006 a 2006	Ministério da Educação - MEC; Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO	Educação	Cooperação Sul-Sul
Apoio à Estruturação de Rede de Bibliotecas na Área da Saúde em Angola e em Moçambique	2007 a 2007	Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; Ministério da Saúde - MS	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Apoio à Reestruturação do Telecentro de Luanda	2007 a 2009	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - Casa Civil - ITI; Serviço de Processamento de Dados - SERPRO	Desenvolvimento social	Cooperação Sul-Sul
Missão de Apoio a Pequenas e Médias	2007	Associação Nacional de	Educação	Cooperação Sul-Sul

Empresas em Luanda		Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - ANPROTEC		
Capacitação do Sistema de Saúde da República de Angola	2007 a 2008	Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Curso de Enfermagem - Programa de capacitação de recursos humanos para o hospital Josina Machel, Luanda	2007	Universidade de São Paulo - USP	Saúde	Cooperação Sul-Sul
II Curso Internacional de Produção Sustentável de Hortaliças (JFY 2007)	2007 a 2008	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Agricultura	Cooperação Sul-Sul
Capacitação para Elaboração de Proposta Curricular	2007 a 2011	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação - SEB/MEC	Educação	Cooperação Sul-Sul
Curso de administração hospitalar - programa de capacitação de recursos humanos para o hospital Josina Machel, Luanda	2007 a 2008	Hospital Santa Cruz - HSC/SP	Saúde	Cooperação Sul-Sul
II Curso de capacitação em negociações comerciais internacionais para países de língua portuguesa	2008	Instituto Rio Branco - IRBr	Relações Exteriores	Cooperação Sul-Sul
Curso de análise de laboratório - programa de capacitação de recursos humanos para o hospital Josina Machel, Luanda	2008	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Curso técnico de radiologia - programa de capacitação de recursos humanos para o Hospital Josina Machel, Luanda	2008	Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	Saúde	Cooperação Sul-Sul

Escola de Todos	março de 2008 a junho de 2010	Secretaria de Educação Especial - Ministério da Educação - SEESP	Educação	Cooperação Sul-Sul
II Curso de administração hospitalar - programa de capacitação de recursos humanos para o hospital Josina Machel, Luanda	2008	Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ; Escola Nacional de Saúde Pública – ENSP	Saúde	Cooperação Sul-Sul
IV Curso Internacional sobre Produção de Frutas Tropicais.	2008 a 2009	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Agricultura	Cooperação Sul-Sul
Fortalecimento da Preservação da Memória e da Produção Audiovisuais de Angola	2008 a 2010	Ministério da Cultura - MinC	Cultura	Cooperação Sul-Sul
Fortalecimento da Gestão do Patrimônio Cultural de Angola	2008 a 2010	Ministério da Cultura - MinC	Cultura	Cooperação Sul-Sul
XIII Curso Internacional sobre Doenças Tropicais - (JFY2008)	2008	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE	Saúde	Cooperação Sul-Sul
Missão para Planejamento do Censo Demográfico de 2010 e Desenvolvimento e Detalhamento de Projetos de Cooperação Técnica na Área Demográfica em Angola	2008 a 2009	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	Planejamento	Cooperação Sul-Sul
Missão de Capacitação da Pastoral da Criança a Angola	2009 a 2009	Pastoral da Criança - PC	Desenvolvimento social	Cooperação Sul-Sul
IV Curso Internacional de Treinamento sobre Técnicas de Cultivo e Processamento de Mandioca	2009	Embrapa Mandioca e Fruticultura - EMBRAPA; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Agricultura	Cooperação Prestada Trilateral
Capacitação para diplomatas dos Estados membros da CPLP	2009	Instituto Rio Branco - IRBr; Ministério Das	Educação	Cooperação Sul-Sul

		Relações Exteriores - MRE		
Formação de Quadros nos domínios das Metodologias de Ensino, Metodologias qualitativa e quantitativa de Pesquisa Científica	2009	Universidade de Brasília - UNB	Educação	Cooperação Sul-Sul
Capacitação de Recursos Humanos na Área da Biblioteconomia	2009 a 2010	Laboratório Nacional de Computação Científica - LNCC	Educação	Cooperação Sul-Sul
Formação de Quadros nos domínios das Tecnologias Educativas	2009	Instituto de Ensino Superior COC - IESCOC	Educação	Cooperação Sul-Sul
Apoio ao Fortalecimento da Gestão Pública em Guiné-Bissau e Angola. REVISÃO B	2010	Fundação João Pinheiro - FJP; Escola Nacional de Administração Pública - Enap; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD Brasil; Norwegian Agency for Development Cooperation - Norad	Administração Pública	Cooperação prestada trilateral
Centro de Treinamento Angola - Apoio a Estruturação do Centro de Treinamento Profissional de Viana, Angola	2010	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Trabalho e Emprego	Cooperação prestada trilateral
II Curso Internacional de Treinamento para a Promoção da Saúde, Desenvolvimento Local e Municípios Saudáveis	2010	Universidade Federal de Pernambuco - UFPE; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Saúde	Cooperação prestada trilateral
Workshop SENAI Formação Profissional	2010	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Trabalho e Emprego	Cooperação prestada trilateral
Curso de Prática Diplomática para	2011	Instituto Rio Branco - IRBr	Educação	Cooperação Sul-Sul

Diplomatas dos Países Africanos de Língua Portuguesa				
Capacitação de Militares de Angola - 2012	2011 a 2013	Ministério da Defesa - MD	Defesa	Cooperação Sul-Sul
Projeto de Modernização do Centro de Formação Profissional de Angola - PROMOCC	2012	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; Agência Japonesa de Cooperação Internacional - JICA	Trabalho e Emprego	Cooperação prestada trilateral
Apoio às atividades da Pastoral da Criança Internacional em Angola	2012 a 2013	Pastoral da Criança - PC	Desenvolvimento social	Cooperação Sul-Sul
Capacitação de Militares de Angola - 2013	2012 a 2014	Ministério da Defesa - MD	Defesa	Cooperação Sul-Sul
Apoio à Formação Profissional Rural e Promoção Social em Angola	2010 a 2014	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR	Educação	Cooperação Sul-Sul
Projeto Escola de Todos – Fase II	2011 a 2014	Ministério da Educação - MEC	Educação	Cooperação Sul-Sul
Capacitação de Diplomatas 2014 Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor Leste, Haiti, Suriname e Paraguai.	2013 a 2014	Instituto Rio Branco - IRBr	Educação	Cooperação Sul-Sul

Fonte: dados organizados pelo autor a partir de ABC (2016); Waisbich *et al* (2016).