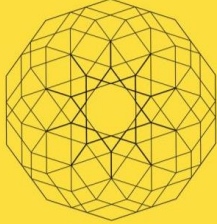




10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Política Externa

COOPERAÇÃO POLÍTICA ENTRE BRASIL COM ÁFRICA DO SUL E NIGÉRIA DURANTE O GOVERNO LULA

Pedro Andrade Matos
PUC-Minas



Resumo

Este artigo visa analisar a Cooperação Sul-Sul brasileira para África durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), focando na dimensão política, e identificando se e como as variáveis: regime político (democracia e autocracia) e inserção internacional (potência média e pequenos países) influenciaram ou não os acordos de cooperação e a intensidade da cooperação mantida com países africanos.

Por ser considerada uma potência média e democracia, a África do Sul permitiu ao Brasil (potência média e democracia) a manutenção de acordos críveis, cooperação em temas sensíveis como os direitos humanos e articulações estratégicas no âmbito multilateral, como no G-20, IBAS, BASIC e BRICS. Países considerados potências médias e autocracias apresentam dificuldades para Brasil manter acordos críveis bilateralmente, mas possibilitam relações mais flexíveis. A Nigéria constitui uma das principais parceiras do Brasil na área econômica, por isso acaba atraindo coalizões cuja dimensão dominante seja a economia (relações comerciais). Por fim, para apoiar o Brasil nas organizações internacionais, tanto as potências médias e os países pequenos africanos, quanto as democracias e as autocracias africanas foram importantes para o país conseguir direção em organizações como a OMC e a FAO.

Palavras-chave: África, Brasil, Cooperação Política, Cooperação Sul-Sul.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política

Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Introdução

A Cooperação Sul-Sul (CSS) não apresenta um consenso conceitual. Na maioria das vezes ela é definida pela dimensão técnica, correspondente ao intercâmbio de técnicas e de conhecimentos, e transferências de tecnologias, normalmente de um país maior a um país menor. Em outros momentos, mobilizam-se as transações comerciais, os investimentos e os esforços políticos para entender esse fenômeno. De fato, a Cooperação Sul-Sul é complexa. Ela abrange diversas dimensões de cooperação, tais como: técnica, científica e tecnológica, econômica, financeira e política, e ajuda humanitária. Essas dimensões não se apresentam, sobejamente, como termos substitutos à CSS.

No Brasil é comum relacionar a Cooperação Sul-Sul com a dimensão técnica, negligenciando as outras dimensões, como a política; sendo esta, vista como articulação, coordenação de posições e colaboração entre parceiros para realizar um objetivo em comum. Destarte, sem obliterar a importância das demais dimensões, tanto em termos teóricos quanto práticos, a dimensão política talvez seja a que melhor resguarda o embrião da Cooperação Sul-Sul, desde a conferência de Bandung (1955) às sucessivas articulações e arranjos cooperativos entre os países do Sul. Por conta disso, a dimensão política se configura como um dos principais parâmetros para contrastar a Cooperação Norte-Sul com a Sul-Sul, qual seja: países do Sul não conseguem alterar, sozinhos, a ordem internacional; eles precisam de apoios, coalizões e de alianças dos demais países do Sul.

Este artigo visa analisar a Cooperação Sul-Sul brasileira para África, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) focando na dimensão política, e identificando se e como as variáveis regime político (democracia e autocracia) e inserção internacional (potência média e pequenos países) influenciaram ou não os acordos de cooperação e a intensidade de cooperação mantida com países africanos, nomeadamente África do Sul e Nigéria.

O artigo encontra-se dividido em duas seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção concentra-se na definição e na interação entre os principais conceitos e as variáveis acima explanados, e a segunda seção parte dos subsídios teóricos produzidos na primeira seção, como suporte analítico, para investigar a dimensão política da Cooperação Sul-Sul praticada durante o governo Lula com esses países africanos.

1. Dimensão Política da Cooperação Sul-Sul

A Cooperação Sul-Sul, assim como a Norte-Sul, é um instrumento da política externa dos Estados, de modo que nessa cooperação há países que buscam uma projeção internacional, por meio da partilha de valores e ideologia; apoios para reforçar posições nos fóruns multilaterais e conseguir cargo de direção nessas organizações. Existem países que almejam abertura, expansão de mercados e busca de recursos naturais. Muitas vezes têm países que fazem combinação de vários desses interesses.

Para os países que recebem a cooperação ela pode-se constituir em um grande alívio (ajuda humanitária) para sanar uma situação calamitosa em decorrência de eventos naturais ou humanos; serve para treinar e criar capacidades nacionais (cooperação técnica), assim como para criar e desenvolver novos conhecimentos e tecnologias (científica e tecnológica). Ela pode se transformar em um instrumento auxiliador no crescimento econômico interno (cooperação econômica e financeira) e, por fim, a CSS pode permitir articulações com países maiores do Sul, reduzindo dessa maneira a vulnerabilidade de países menores no sistema internacional.

A inclusão dessas dimensões, somadas a multiplicação de temas, atores e maiores fontes de financiamento, transformou o campo de estudos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (MALACALZA, 2010, ZIMMERMANN; SMITTH, 2011). Destarte, adota-se a definição da Cooperação Sul-Sul como “um processo, instituições e acordos desenhados a promover a cooperação política, econômica e técnica, entre países em desenvolvimento na busca de objetivos comuns” (UNCTAD, 2010). Dessa definição duas dimensões se apresentam com maior saliência:

Uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. A outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos tecnologia e *know how*. (AYLLÓN, 2011, p. 274).

Nesse sentido, o conceito de Cooperação Sul-Sul guarda intrinsecamente uma perspectiva de política e economia (ABDENUR; RAMPINI, 2015), mas, acima de tudo “uma construção essencialmente política que concerne no reforço das relações bilaterais e na formação de coalizões nos fóruns multilaterais, para obter maior poder de negociação conjunto.” (LECHINI, 2014, p.67).

A dimensão política esteve na base das primeiras tentativas de arranjo da Cooperação Sul-Sul, nomeadamente a Conferência de Bandung (1955) e o Movimento dos Não Alinhados (1961) cuja prioridade fosse negociar e debater a independência política das ex-colônias e a neutralidade no contexto da Guerra Fria (1945-1991),

culminando no forjamento do Terceiro Mundo. No entanto, períodos subsequentes revelaram a necessidade de articulações em outras dimensões, como a econômica, como forma de complementar a independência política. Criaram-se articulações para alívio da dependência econômica e avaliação dos termos de trocas entre a região Sul e Norte do mundo, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (1964); instituíram-se espaços para congregar e ampliar a capacidade de negociação de países menores em questões econômicas na ONU, por intermédio do Grupo dos 77 (1964), incluindo assuntos monetários e desenvolvimento no G-24 (1971). Da mesma maneira, discursos foram proferidos para a formulação de uma Nova Ordem Econômica Internacional- NOEI-(1974), com a missão de diminuir a relação econômica desigual entre países industrializados e países em desenvolvimento. Outros temas foram incluídos, para o fortalecimento da cooperação entre os países em desenvolvimento, como o investimento e a tecnologia, por meio do G-15 (1989).

A década de 1990 é marcada pelo regionalismo, mais concretamente pela formação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e integração monetária (LIMA; COUNTINHO, 2005), com destaque para o Mercado Comum do Sul-Mercosul - (1991) e para a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral-SADC- (1992). Essa década presenciou, também, a emergência de prováveis poderes regionais como o Brasil, na América do Sul, e a África do Sul, na África Austral. Esses países passariam a ser considerados candidatos à categoria de potências médias (COOPER, 1997; SCHOEMAN, 2003; FLEMES, 2007).

Junto com a China, Índia e Rússia, esses países passaram também a se destacar como relevantes na configuração da ordem internacional, inclusive, desestabilizando a lógica reinante da Cooperação Norte-Sul (BRACHO, 2015). Essas potências conseguiram construir um acervo de conhecimentos e de tecnologias úteis para os problemas dos demais países do Sul (MAWDSLEY, 2012); criaram bancos de desenvolvimento e programas para o desenvolvimento regional (HUYSE; VAES, 2013). Nesse assunto, destaca-se o Banco de desenvolvimento dos BRICS, o reforço dos bancos de desenvolvimento, tais como: o Banco Nacional Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil e o Banco de Desenvolvimento da China (CDB – sigla em inglês).

Esses países passaram a discursar em torno de princípios de igualdade e parceria mútua nas suas relações externas (QUADIR, 2013), ainda que princípios da CSS se diluam em expectativas. No plano nacional, alguns como a China, criaram fóruns para reunir seus principais parceiros de cooperação, como por exemplo, o Fórum de Cooperação China-África – FOCAC- (2000) e o Fórum de Cooperação com a América Latina.

A década de 2000 foi marcada por um recorte temático em questões comerciais, ambientais, securitárias e políticas. Esses temas foram discutidos no G-20 (países em desenvolvimento) (2003) para negociações agrícolas na OMC, no fórum IBAS (2003) para coordenação política na economia e política internacional; e se juntaram com a China para formar o BASIC (2009), que concentra suas ações em mudanças climáticas. Dessas articulações a que se deposita maior capacidade de ação e de influência na ordem hodierna das relações internacionais trata-se do grupo BRICS (2010) em razão de sua importância econômica, política e estratégica. O grupo abriga países que são potências nucleares (Rússia China e Índia) e que têm assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (China e Rússia). Realmente, não há como alterar a ordem vigente desconsiderando o papel desses países (REIS, 2012; BRACHO, 2015).

As articulações políticas conferem à Cooperação Sul-Sul uma dimensão estratégica, haja vista que o Sul não apresenta Estados que conseguem, unilateralmente, alterar a ordem internacional. De fato, na referida região, transportando algumas categorias trabalhadas por Keohane (1969), existem somente "*system-affecting*" "Estados que não podem esperar afetar o sistema agindo sozinhos, mas podem exercer impacto significativo no sistema trabalhando por meio de pequenos grupos ou alianças, ou por meio de organizações regionais e internacionais." Soma a esta categoria o "*system-ineffectual*", são alguns Estados "que podem fazer pouca coisa para influenciar o vasto sistema de forças que lhes afetam, exceto em grupos, os quais são tão grandes que cada Estado tem influência mínima". (KEOHANE, 1969, p.296).

A capacidade de ação dessas categorias sugere à construção de coalizões, apoios e alianças políticas como manobras estratégicas para influenciar o resultado do jogo no sistema internacional e, em conjunto, criar espaços de ação e de cooperação. Dessa maneira, a dimensão política surge como necessária: sem ela não haveria princípios de CSS, capacidades de ação, espaços de coordenação e forjamento das demais dimensões.

A dimensão política da Cooperação Sul-Sul é vista "como um atributo que reforça laços políticos e sinergias Sul-Sul." (HISRT, 2012, p. 17) e que "oferece interessantes potencialidades como espaço de concertação de políticas entre países em desenvolvimento." (CAMPOS, 2011, p. 11). Sendo a coordenação resultante de interesses no campo econômico, financeiro, comercial, mas, sobretudo no campo normativo. Por meio de alianças, coalizões e apoios os países em desenvolvimento aumentam a margem de manobra e refinam o discurso e as prioridades nos fóruns multilaterais.

O objetivo é influenciar decisões, estruturas e relações no sistema internacional em defesa dos interesses de Estados membros (ARISTIZÁBAL, 2010; CAMPOS, 2011). Pode-se sintetizar a cooperação política como um conjunto de articulações entre países do Sul para coordenar as suas posições e comportamentos nos fóruns multilaterais e na criação de arranjos cooperativos, cujo objetivo reforçar a capacidade de negociação e participação política no nível sistêmico.

A dimensão política, principalmente construção de alianças entre potências, é intensificada pela semelhança nas capacidades materiais e nas estruturas institucionais domésticas. A coalizão é vista como estratégia para reduzir as incertezas e facilitar a troca de informações. Os Estados arranjam coalizões, pois, compartilham princípios similares e perspectivas semelhantes em uma determinada questão (WALLBOTT; DEITEHOLF, 2012).

As coalizões são baseadas em questões específicas (*issue-based*), “formadas para resolver um problema particular e imediato.” Já as alianças “exigem uma identidade comum e partilha de crenças que transcendem frequentemente questões específicas.” (NARLIKAR, 2013, p. 565). As alianças sugerem uma parceria robusta, de um prazo maior de duração (FOGARTY, 2007). Portanto, espera-se que “Estados que partilham alianças se engajarão em níveis maiores de cooperação com outro, dado os seus interesses internacionais similares.” (LEEDS, 1999, p. 994).

Por fim, o apoio político é mobilizado para alterar o estado de uma negociação, ou realizar reformas nas instituições internacionais (Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial-BM) e para pleitear a liderança em fóruns multilaterais (PECCEQUILO, 2008; SZKLARZ, 2010; HIRST et al., 2010, SARAIVA, 2013). O apoio é proveniente tanto de países democráticos quanto autocráticos (SZKLARZ, 2010; JAKOBSEN, 2010), aproveitando-nos em fóruns em que cada país equivale a um voto.

Entretanto, para questões mais sensíveis (direitos humanos) e para criação de alianças que possam atrair seguidores, e servir de modelo para os demais, o regime político dos países tem sido levado em conta no momento da cooperação, como pode ser exemplificado no fórum trilateral Índia, Brasil e África do Sul (2003), (OLIVEIRA; ANASTASIA, 2015). Realmente, as democracias (DAHL, 2005)¹ são tidas como grandes parceiras na cooperação internacional, e têm maiores probabilidades de serem aliadas do que qualquer outro par de Estados. Ambas garantem compromissos críveis (LEEDS, 1999, LAI; REITER, 2000; LIMA, 2000). Porém, ser uma democracia não é condição suficiente para a realização da cooperação, ou então, ser autocracia

¹ A democracia é um sistema político que tem como uma de suas características “a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos.” O Autor aproxima a democracia às poliarquias, ou seja, “regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”. (DAHL, 2005, p: 26-31).

(SARTORI, 1994)² não sugere a impossibilidade de cooperação com uma democracia. O que deve ser analisado é o tema negociado e a intensidade de cooperação entre as díades.

De qualquer modo, a manutenção dessas variações (alianças, coalizões e apoios) funciona, no âmbito Sul-Sul, como um contrapeso à influência das grandes potências (PHILIPPE DAVID; ROUSSEL, 1997). Nessa perspectiva, os esforços servem para barrar a criação de um “conselho mundial”, no qual a responsabilidade gerencial possa recair sobre as grandes potências e a superpotência, e reduzir a vulnerabilidade da política externa dos países menores, por meio de criação de programas de cooperação econômica e política, tanto no nível regional, quanto no nível internacional, em fóruns como a Organização Mundial do Comércio (OMC), (GUIMARÃES, 1997; ROLLAND, 2007).

Para isso, a segunda seção focará na dimensão política da Cooperação Sul-Sul brasileira dirigida aos países africanos durante o governo Lula, aclarando como os países africanos auxiliaram na concretização de alguns dos objetivos da política externa brasileira, conferindo um realce à África do Sul e à Nigéria.

2. Cooperação Política entre Brasil e Países Africanos

A política externa no governo Lula almejava ampliar a capacidade de negociação no sistema internacional, por meio da "autonomia pela diversificação" (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007); reivindicação de uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU; participação na ordem internacional e conseguir direção de algumas organizações multilaterais, entre outros objetivos. Esses apontados encontraram nos países africanos condições e recursos para as suas materializações. Desse modo, “o continente africano era considerado como a área de maior investimento em termos diplomáticos do governo” (RIBEIRO, 2007, p.70), plasmado no aumento de embaixadas, na reabertura daquelas que foram desativadas nos governos anteriores, no desmembramento do departamento da África e Oriente-Médio no Itamaraty que passa a cuidar exclusivamente das relações entre o Brasil e os países africanos, e no número de visitas oficiais realizadas aos países africanos (RIBEIRO, 2007; VISENTINE; PEREIRA, 2008, RIBEIRO, 2010; CABRAL, 2011; GOULART, 2014; MILANI et al., 2014).

A Cooperação Sul-Sul brasileira para África não se restringiu à cooperação técnica. Essa cooperação foi entendida como um meio de alterar a ordem

² A democracia é *não autocracia*. Isso significa que “a democracia é um sistema político caracterizado pela recusa do poder personalizado, de um poder sobre os cidadãos que *pertence* a alguém; o poder não é ‘propriedade’ de ninguém.” (SARTORI, 1994, p. 277).

internacional, vista como injusta por não beneficiar os países menores do mundo. O objetivo foi a “criação de arranjos cooperativos entre países emergentes de relevo com o propósito de adensar tanto as dimensões políticas quanto as de comércio internacional.” (RIBEIRO, 2010, p. 70). Assim, para que o Brasil pudesse reforçar a sua posição na ordem global, o país precisaria de suporte de países menos desenvolvidos e da diversificação de parcerias e alianças tanto políticas quanto econômicas (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011; LECHINI, 2014). Os diversos países africanos surgiram, portanto, como espaços políticos e parceiros relevantes para uma atuação em comum nos organismos internacionais (OLIVEIRA; LESSA, 2006).

O Brasil propôs, em parceria com outros países do Sul, novas práticas, relações e modelos de ação, para pressionar reformas e melhorar o processo decisório nas instituições multilaterais (MILANI; DUARTE, 2015). Nesse sentido, a CSS se apresentou como uma alternativa a Cooperação Norte-Sul, advogando por novos princípios e se apresentando como um baluarte de referências e de modelo para os países do Sul global. A parceria com a África do Sul possibilitaria isso, essencialmente a construção de grupos de países que fossem ligados por credenciais democráticas, como o IBAS (Brasil, Índia e África do Sul), (VIEIRA; ALDEN, 2011; COOPER; MO, 2013; STUENKEL, 2013), ou para a cooperação em temas delicados como os direitos humanos (LAS CASAS; ANASTASIA, 2015).

Embora abrigue uma parte considerável de países pobres, o continente africano concentra países que são influentes na ordem continental, e que são considerados potências médias, como a África do Sul e a Nigéria (SCHOEMAN, 2003; ADEBAJO, 2008; ALAO, 2011). A cooperação entre as potências médias “é de intermediar a relação entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento em organizações internacionais” (SCHOR; ONUKI, 2015, p. 115). Entretanto, para que as potências médias influenciem o sistema internacional elas precisam se aliar com os países que ocupam a mesma posição no nível internacional, que compartilham de valores similares, ou com países cujos interesses são similares (WOOD, 1987; CARR, 2013).

Com países considerados potências médias e democracias (África do Sul), Brasil mantém laços mais estreitos em áreas complexas de cooperação, como a ciência e tecnologia, em temas como os direitos humanos, e articulações estratégicas no âmbito multilateral, como no G-20, IBAS, BASIC e o BRICS. Essas coalizões foram sempre calcadas em um compromisso com uma ordem social e econômica mais justa e igualitária (RIBEIRO 2010).

A Cooperação com a África do Sul, nesse viés, é mais intensa na dimensão política. Ambos os países têm objetivos em comuns, no tocante a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, reformas nas instituições

multilaterais e aumento da participação nas instituições financeiras internacionais (FMI e BM), são consideradas democracias vibrantes e que zelam pela proteção e promoção dos direitos humanos.

Na verdade, por ser considerada uma potência média, com capacidades internas para a resolução de problemas básicas, a África do Sul direciona maiores esforços para uma influência no nível regional, continental e sistêmico. O Brasil e a África do Sul cooperam por meio de ações multilaterais, na ordem internacional, na sua perspectiva econômica e política, como o BRICS, na tentativa de forjar um fórum (IBAS) que sirva de referência para os países menores, em termos de princípios democráticos. Realmente, o foco do IBAS é na dimensão normativa e na defesa de instituições e valores democráticos (LIMA; HIRST, 2009), embora isso não obscureça a relevância comercial entre os países desse fórum (SCHOR; ONUKI, 2015). Além disso, destaca-se a proposição de políticas para a redução de efeitos negativos advindos da mudança climática no âmbito do grupo BASIC.

Soma a essas ações a capacidade materiais das potências médias, que, ao invés de só receberem a cooperação, prestaram-na. Isso se verifica na prestação da cooperação técnica e nos investimentos realizados nos países menores. No nível multilateral, o fundo IBAS de combate à Fome e à Pobreza, criado em 2004, tem a preocupação de apoiar projetos viáveis com as políticas prioritárias dos países menores do Sul. Já foram financiados dois projetos do fundo: o apoio de agricultura em Guiné-Bissau e de reconstrução de posto de saúde em Cabo Verde, e projetos em Haiti.

Com outras potências médias, como a Nigéria (ADEBAJO, 2008; JEGA, 2010; ALAO, 2011), mas considerada uma autocracia há maiores dificuldades em negociar temas polêmicos. Os acordos entre diádes democrática e autocrática são flexíveis e menos críveis (LEEDS, 1999). A Nigéria foi vista, a partir da década de 1960, como uma parceira estratégica e um dos mais importantes vetores da expansão comercial do Brasil no continente (SARAIVA, 1996; RIBEIRO, 2007; BANCO MUNDIAL; IPEA, 2014), como também um potencial parceiro na aproximação comercial e política das regiões América do Sul e África, por intermédio da Cúpula América do Sul-África (PAUTASSO; ALBANOS, 2012).

A Cúpula América do Sul-África (ASA) foi instituída pela iniciativa do governo brasileiro e nigeriano, em 2005, para estreitar a solidariedade política entre os países da América do Sul e da África. Em novembro de 2006, a cúpula emitiu a declaração de Abuja, o Plano de Ação e Resolução, formalizando o fórum. A constituição dessa cúpula fortaleceu os laços comerciais entre os países e as relações estratégicas e de cooperação. Dessa maneira, a ASA se estabelece em uma plataforma multilateral, com objetivos de reclamar reformas na ordem internacional, principalmente no sistema

ONU, paz e segurança, democracia, governança, direitos humanos e questões políticas. O paradoxal é que parte considerável dos membros desse fórum é considerada como países que desrespeitam os direitos humanos e não cumprem princípios democráticos. Na II cúpula, realizada em 2009, em Nova Esparta, na Venezuela, o presidente Lula havia salientado que "a integração entre as duas regiões só acontecerá com respeito aos hábitos políticos de cada país" (IPEA; BANCO MUNDIAL, 2011, p. 111, tradução nossa³); demonstrando pouco esforço para o cumprimento de princípios democráticos e flexibilidade na promoção e no respeito aos direitos humanos.

Por outro lado, a Nigéria tem se mostrado um ator importante na área econômica, por isso acaba atraindo coalizões cuja dimensão dominante seja a economia (relações comerciais), tais como no Grupo dos 24 (G24 - 1971), que concentra na coordenação de posições do grupo em assuntos de desenvolvimento econômico e questões monetárias; no Grupo dos 15 (G15-1989) que encarrega da cooperação entre membros do grupo em setores de comércio, investimento e tecnologia, e no Grupo dos 77 (G-77) preocupado em promover os interesses econômicos dos membros, reforçando a capacidade de negociação do grupo na ONU.

Por fim, o objetivo da política externa brasileira em ocupar a direção de organismos importantes como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) contou com apoio fundamental⁴, da maioria dos países africanos, que se constituem no sistema internacional 54 votos. Salienta-se que o apoio de países às pretensões das potências médias independe do nível de desenvolvimento, e é proveniente tanto de países democráticos quanto autocráticos (SZKLARZ, 2010; JAKOBSEM, 2010).

Com os votos dos países africanos, Brasil conseguiu eleger o José Graziano, em 2011, como Diretor-geral do Programa das Organizações das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). O papel do José Graziano em defender a agricultura familiar e agendas de segurança alimentar na FAO foram determinantes para visibilidade do programa que foi implementado em vários países africanos (LEITE et al., 2015). Do mesmo modo, o apoio dos países africanos foi estratégico para eleição do Roberto Azevêdo como o Diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), para a gestão de 2013 a 2017. Antes, em 2008, Brasil tinha apoiado a entrada do Cabo Verde como membro da OMC e de outros países menores.

³ the integration between the two regions will only happen with respect to the political habits of each country.

⁴ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lula-apoio-africano-foi-fundamental-para-vitoria-na-omc,154451e>> Acesso em: 14 Jul. 2016.

Conclusão

A Cooperação Sul-Sul é um fenômeno complexo, que abrange dimensões técnica, científica e tecnológica, econômica, financeira, ajuda humanitária e política. O foco deste artigo foi na dimensão política, analisada a partir das articulações entre o Brasil e os países africanos durante o governo Lula.

A partir da análise percebeu-se que objetivos da política externa referente à: reclamação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, reforma da ordem internacional e das organizações internacionais, assim como a tentativa de ocupar cargos em organismos internacionais importantes contaram com articulações e apoios de países africanos.

Países africanos considerados potências médias, como a África do Sul e a Nigéria se apresentaram como parceiros estratégicos ao Brasil para influenciar a ordem internacional e países relevantes para aproximar as específicas regiões entre si. Entretanto, o regime político democrático da África do Sul possibilitou ao Brasil negociação em temas sensíveis como os direitos humanos bilateralmente, e permitiu que ambos servissem de referências para os demais países do Sul, em temas específicos. Por outro lado, a Nigéria ofereceu possibilidades ao Brasil firmar acordos com maiores flexibilidades e concentrarem esforços em temas como relações comerciais.

Entretanto, quando o Brasil pretendeu apoio de países africanos em organismos internacionais e na tentativa de ocupar direção desses organismos, a variável regime político e o grau de inserção internacional dos países africanos, não se mostraram como variáveis necessárias e nem suficientes. Na verdade, como no sistema internacional cada país equivale a um voto, sendo o continente representado por 54 países, o torna uma região importante em termos de apoio político. Isso se comprovou na eleição do José Graziano em 2011 para a direção da FAO, como para a eleição do Roberto Azevêdo para a Direção da Organização Mundial do Comércio (OMC) para a gestão de 2013 a 2017.

Referências bibliográficas

- ABDENUR, Adriana Erthal; RAMPINI, João Marcos. *A Cooperação brasileira para o desenvolvimento com Angola e Moçambique: Uma visão comparada*. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo. Cultura Acadêmica, 2015, pp. 83-114.
- ADEBAJO, Adekeye. *Hegemony on a Shoestring: Nigeria's post-Cold War foreign policy*. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (eds.). **Gulliver's Troubles Nigeria's Foreign Policy after the Cold War**. Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press, 2008, pp. 1-40.
- ALAO, Abiodun. **Nigeria and the BRICs: Diplomatic, Trade, Cultural and Military Relations**. South African Institute of International Affairs (SAIIA), occasional paper, nº 101, China in Africa Project, 2011.
- ARISTIZÁBAL, Alejandra Boni. *El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales*. In: TORMO, carola Calabuig; GÓMEZ-TORRES, María de los Llanos (coord.). **La cooperación internacional para el desarrollo** (edição revisada). València: Editorial de la Universitat Politècnica de València, 2010, Cap. 1.
- AYLLÓN, Bruno, Pino. **Agentes transformadores da Cooperação para o Desenvolvimento: poderes emergentes e Cooperação Sul-Sul**. Relaciones internacionales (La Plata), v. 40, 2011, pp. 99-119.
- BANCO MUNDIAL; IPEA. **BRIDGING THE ATLANTIC: Brazil and Sub-Saharan Africa South-South Partnering for Growth**. Brasília: IPEA, 2011.
- BRACHO, Gerardo. **In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda**. German Development Institute, 2015 (Discussion Paper).
- CABRAL, Lúcia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios**. Rio de Janeiro: CINDES, 2011.
- CAMPOS, Guillermo Santander. *La cooperación Sur-Sur: una aproximación introductoria*. In: CAMPOS, Guillermo Santander (coord.). **Nuevos Donantes y Cooperación Sur-Sur: estudios de caso**. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011, pp.7-18.
- CARR, Andrew. **Gravitating towards cooperation: Middle Powers and the structure of the International System**. Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 2013.
- COOPER, Andrew F. **Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War**. London: Palgrave Macmillan, 1997.
- COOPER, Andrew; MO, Jongryn. **Middle power leadership and the evolution of the G20**. Global Summitry Journal, Vol. 1, art.5, 2013.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*, 1ª Ed. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- FLEMES, Daniel. **Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case**. GIGA Research Programme: Power, Violence and Security, working paper, nº 53, 2007.
- FOGARTY, Edward A. *Coalitions*. In: BEVIR, Mark. (Edit.). **Encyclopedia of governance**, 2º vol. California: SAGE publications, 2007, p. 102.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: comentários preliminares*. In: GUIMARÃES, S.P. (org.). **Estratégias Índia e Brasil**. Brasília: IPRI, 1997.
- GOULART, Mayra. **De volta à África: Solidariedade e a estratégia brasileira de política externa**. Estudos internacionais, v, 2, nº 2, 2014, pp. 271-290.
- HIRST, Monica. **Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em Cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné-Bissau** (texto para discussão). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regia Soares de; PINHEIRO, Leticia. *A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios*. In: NUEVA SOCIEDAD. **Luzes e sombras do Brasil atual**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2010, pp. 22-42.

HUYSE, Huib; VAES, Sarah. **New voices on South-South cooperation between emerging powers and Africa: African civil society perspectives**. Research Institute for work and society, 2013.

IPEA; BANCO MUNDIAL. **BRIDGING THE ATLANTIC: Brazil and Sub-Saharan Africa South-South Partnering for Growth**. Brasília: IPEA, 2011.

JAKOBSEM, Kjeld, Aagaard. **Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula**. Lua Nova, 89, 2013, pp. 275-295.

JEGA, Attahiru. *Nigeria's Foreign Policy and the Promotion of Peace, Development and Democracy*. In: JEGA, Attahiru; FARRIS, Jacqueline (Eds.). **Nigeria at Fifty Contributions to Peace Democracy & Development**. Abuja: Shehu Musa Yar'Adua Foundation, 2010, Introduction.

KEOHANE, R. Lilliputian **Dilemmas: Small States in International Politics**. International Organization 23(2), 1969, pp. 291-310.

LAI, Brian; REITER, Dan. **Democracy, political similarity and international alliances, 1816-1992**. Journal of Conflict Resolution, vol. 44, n° 2, 2000, pp. 203-227.

LAS CASAS, Luciana; Anastasia, Fátima. *Instituições Políticas, Capacidades Estatais e Cooperação Internacional: África do Sul, Brasil e China*. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato, Raul (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, Cap. 12.

LECHINI, Gladys. **América Latina y África. Entre la solidaridad sur-sur y los propios intereses**. Estudios Internacionales, 179, 2014, pp. 61-88.

LEEDS, Brett, Ashley. **Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation**. American Journal of Political Science, Vol. 43, n°. 4, 1999, pp. 979-1002.

LEITE, Costa Iara; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. **Brazilian South-South Development Cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa**. Journal of International Development, 27, 2015, pp. 1446–1461.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições democráticas e política exterior**. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 22, n° 2, 2000, pp. 565-303.

MALACALZA, Bernabé. **Viejos y nuevos debates en torno a la ayuda internacional al desarrollo**. Buenos Aires: Miriada, 4, 2010.

MAWDSLEY, Emma. **From Recipients to Donors: Emergin powers and the changing development landscape**. London: Zed Books, 2012.

MILANI, Carlos R.S; MUÑOZ, Enara Echar; DUARTE, Rubens, de S; KLEIN, Magno. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

MILANI, Carlos R.S; DUARTE, Rubens. *Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil*. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo. Cultura Acadêmica, 2015, pp. 53-82.

NARLIKAR, Amrita. **Negotiating the rise of new powers**. International Affairs, 89: 3, 2013, pp. 561–576.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva 2006.

PAUTASSO, Diego; ALBANAUS, Adriana, Pilar. **O Brasil e a cúpula América do Sul-África: um país emergente nas relações Sul-Sul**. Porto Alegre: Século XXI, vol. 3, n° 1, 2012. pp. 79-95.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical**. Revista Brasileira de Política Internacional, 51 (2), 2008, pp. 136-153.

PHILIPPE DAVID, Charles; ROUSSEL, Stéphane. **Une espèce en voie de disparition? La politique de puissance moyenne du Canada après la guerre froide**. International Journal, Vol. 52, n° 1, Canadian Foreign Policy, 1997, pp. 39-68.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. *BRICS: surgimento e evolução*. In: **Mesa-redonda. O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

RIBEIRO. Cláudio Oliveira. **Brasil-África: Notas sobre a Política Externa e Comercio Exterior**. Afro-Ásia, 35, 2007, pp.281-314.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **Adjustment changes: A política africana do Brasil no pós-guerra fria**. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 35, 2010, pp. 55-79.

ROLLAND, Sonia E. **Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal support**. *Harvard International Law Journal*, vol. 48, n° 2, 2007, pp. 483-552.

SARAIVA José Flavio Sombra: **O lugar da África: a dimensão atlântica da política Externa Brasileira de 1946 a nossos dias**. Brasília: Editora UNB, 1996.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010**. *Relações Internacionais*, 37, 2013, pp.63-78.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: volume 1 : o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHOEMAN, Maxi. **South Africa as Emerging Middle Power**. *African Security Review*, v. 9, n° 3, 2000, pp: 1-12.

SCHOR, Adriana; ONUKI, Janina. *Política externa brasileira e a coalizão IBAS: comércio e inserção internacional*. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando. **Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais**. São Paulo. Cultura Acadêmica, 2015, pp. 114-140.

STUENKEL, Oliver. **Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm?** Background Research Paper Submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda, 2013.

SZKLARZ, Eduardo. *A ascensão do Brasil: os dois lados da realidade*. In: NUEVA SOCIEDAD. **Luzes e sombras do Brasil atual**. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2010, pp. 4-22.

QUADIR, Fahimul. **Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes?** *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2013, pp. 321–338.

ZIMMERMANN, Felix; SMITH, Kimberly. **More actors, more money, more ideas for international development cooperation**. Paris: *Journal of International Development*, 23, 2011, p.722–738.

United Nations Conference on Trade And Development (UNCTAD). **A Guide to UNCTAD Technical Cooperation**. New York: UNITED NATIONS, 2010.

VIEIRA, M. A; ALDEN, C. **India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership**. *Global Governance*, 17, 2011, pp. 507-528.

VIGEVANI, Tullo ; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n° 2, 2007, pp. 273-335.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **As relações Brasil-Angola: pivô da diplomacia africana**. Trabalho apresentando no 5° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), PUC-Minas, Belo Horizonte, 29-31 de jul. 2015. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2015, Belo Horizonte. Anais do Encontro da ABRI, 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Ana Lúcia Danilevicz. **A política africana do governo Lula**. Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS, 2008.

WALLBOTT, Linda; DEITEHOLF, Nicole. **Beyond soft balancing: small states and coalition-building in the ICC and climate negotiations**. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25, N°3, 2012, p.345-364.

WOOD, Bernard. **Middle powers in the international system: a preliminary assessment of potential**. Ottawa: North-South Institute, 1987.