

A young boy with a joyful expression is walking towards the camera in a grassy field. He is wearing a red and white horizontally striped long-sleeved shirt, brown cargo pants, and blue sandals. The background shows a blurred landscape with some structures and trees under a bright sky.

**CEBRI** 

# Dossiê

Special Edition | Volume 1 | Ano 13 | 2014

**Brazil-Africa**

Various Authors

**“Overall the firm’s success is based on old-fashioned service excellence; it has a reputation among clients for providing the most flexible, efficient and personalized of both service style and pricing of any of its rivals at the top of the market.”**

LATIN LAWYER 250

We practice law with business acumen and a focus on results, developing tailored solutions for multinational companies operating in strategic sectors of the economy.

For over 40 years we have built strong relationships with leading companies in various industry sectors, simplifying international relations and opening pathways for business in Brazil, from Brazil to the world and from the world to Brazil.

**Veirano.**  
**Results-oriented law practice.**



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## Dossiê

Special Edition | Volume 1 | Ano 13 | 2014

**Brazil-Africa**

Various Authors

## About CEBRI

Founded in 1998, CEBRI is a think tank that aims at developing knowledge and promoting debates on topics concerning international relations. It also seeks to foster the dialogue amongst different players, both in the public and private sectors, aiming at a better understanding of the international agenda, as well as Brazil's role in the global scenario.

Located in Rio de Janeiro, the Center was conceived by a group of diplomats, entrepreneurs, academics and it has an independent, multidisciplinary and non-partisan structure. CEBRI is a Civil Society Organization of Public Interest – OSCIP. The Center's by-law contains provisions that assure transparency and responsibility for all its actions.

According to the Global Go to Think Tanks Research, conducted by the University of Pennsylvania, CEBRI is among the most relevant think tanks in the world. The Center appeared in more rankings than any other Brazilian institute, standing out for its capacity to congregate prestigious experts on foreign policy related issues.

## Board of Trustees

### **Honorary Chairman**

Fernando Henrique Cardoso

### **Chairman**

Luiz Augusto de Castro Neves

### **Vice-Chairman**

Tomas Zinner

### **Vice-Chairmen Emeritus**

Daniel Miguel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Felipe Lampreia

### **Members**

Armando Mariante

Armínio Fraga

Carlos Mariani Bittencourt

Celso Lafer

Cláudio Frischtak

Gelson Fonseca Junior

Georges Landau

Henrique Rzezinski

José Aldo Rebelo Figueiredo

José Luiz Alqueres

José Pio Borges de Castro Filho

Marcelo de Paiva Abreu

Marco Aurélio Garcia

Marcos Castrioto de Azambuja

Marcus Vinícius Pratini de Moraes

Maria Regina Soares de Lima

Pedro Malan

Roberto Abdenur

Roberto Teixeira da Costa

Ronaldo Veirano

Sebastião do Rego Barros

Vitor Hallack

Winston Fritsch

## About

This CEBRI Dossiê Africa Edition is the result of an initiative devoted to discuss the Brazil-Africa agenda. For many, those two are seen as natural partners due to their strong historic and cultural ties and similar climate and geological conditions. Because of these shared conditions, Brazilian knowledge and experiences seems to be better adaptable to Africa. Brazil has recently occupied an important position in the international community as one of the world's strongest economies and is now playing a critical role in helping to redefine the "global south" in the changing world order. Similarly, Africa is also rapidly changing and growing and Brazil has demonstrated a rising interest in the region, as well as supporting and taking an active role in its development.

South-South cooperation is beginning to play a major role in fostering global knowledge, trade and investments for the coming years and this dossiê aims to explore how Africa, through a Brazilian perspective and understanding, has progressed in different fields: from foreign direct investment, industries, and development, to democratization, peacekeeping and human rights, many guiding themes and ideas relating to the African continent are discussed.

## Suggested citation

Leonardo Paz Neves (org.) "Brazil-Africa", CEBRI Dossiê Special Edition, v. 1, ano 13. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

## Key-words

1. Africa 2. Emerging Powers 3. Brazil 4. Brazil-Africa Relations 5. Development

## Credits

### EXECUTIVE DIRECTOR

Roberto Fendt

### EDITORIAL PRODUCTION

Eduarda Cirne Severos

Leonardo Paz Neves

Vítor Hugo dos Santos Anastácio

### GRAPHIC PROJECT

Blümchen design

### COVER IMAGE

UN Photo/Catianne Tijerina

### PRINT

WalPrint Gráfica e Editora

6

Leonardo Paz Neves (org.)

"Brazil-Africa", CEBRI Dossiê Special Edition,  
v. 1, ano 13. Rio de Janeiro: CEBRI, 2014.

1. Africa 2. Emerging Powers 3. Brazil 4. Brazil-Africa Relations 5. Development

## Summary

**Karin Costa Vazquez, Susana Carrillo**

Sustaining the benefits of Brazilian Direct Investment in  
Sub-Saharan Africa: Skills and Capacity Development

7

**Keith Martin, Beatriz Martins Carreta, Rafaella Yumi Terano**

A Indústria de Defesa e as Relações Brasil-África: Sucessos e Desafios

21

**Pablo de Rezende Saturnino Braga, Pedro Brant Desiderati**

Democratização e política externa: um olhar sobre Brasil e África do Sul

45

**Sophie Crockett-Chaves**

The United Nations Force Intervention Brigade in the Congo:  
a new horizon for peacekeeping?

61

**Wilson Lima Júnior**

Da Internacionalização à Operação Próxima à Normal: o ambiente  
de negócios contemporâneo das empresas transnacionais brasileiras

70

7

**Authors <sup>1</sup>****Karin Costa Vazquez;****Susana Carrillo**

## Sustaining the benefits of Brazilian Direct Investment in Sub-Saharan Africa: Skills and Capacity Development

During the past five years, there has been an important shift in perception about the state of Sub-Saharan Africa (SSA). Some have called countries in the sub-region “the lions on the move,” others have emphasized the need for private investors to take a closer look at the continent and named it in investments journals and reports as the “the new frontier.” The renewed views on the continent are mainly due to the favorable economic outlook and the progress made by some countries in the institutionalization of democratic institutions.

In 2013, economic activity in SSA remained steady with a GDP growth of 4.7 up from 3.5 percent in 2012. Nowadays some SSA countries <sup>2</sup> are among the fastest-growing countries in the world, particularly resource-rich countries with large mining industry. SSA has seen a significant increase of FDI expanding more than 30-fold in the last 20 years, 7.5 times faster than in high-income countries and nearly 10 times faster than global GDP. This expansion was mainly a result of the demand for commodities from Asian countries and the expansion of offshoring in global value chains.<sup>3</sup>

Brazil is among the emerging economies (along with China, India and Russia) whose presence in SSA has expanded through bilateral cooperation and also through private sector investments, especially but not limited to the Portuguese Speaking African Countries (PALOPS). Under the leadership of former President Luiz Inácio Lula da Silva, (2003-2010) Brazil’s presence in SSA gained momentum. Brazil increased the number of Embassies in Africa from 17 in 2002 to 37 in 2014. Estimates indicate that Brazilian

<sup>1</sup> Karin Costa Vazquez is an international development expert and researcher. She has specialized and published on South-South and Triangular cooperation, knowledge exchange, strategic planning, partnership and program development. Karin has previously worked with the World Bank, UNDP, IADB, and the Brazilian Ministry of External Relations.

Susana Carrillo is an international development executive, working presently as a Senior Specialist with the World Bank Africa Region. She has previously worked with UNDP in several countries in Latin America and Africa, and with the Latin American Association of Regional Finance Institutions (ALIDE).

<sup>2</sup> Angola, Botswana, Cape Verde, Ghana, Democratic Republic of the Congo, Guinea, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia

<sup>3</sup> Africa Pulse. April 2014. The World Bank

FDI in the region increased from US\$69 billion in 2001 to US\$214 billion in 2009, targeting 15 different countries<sup>4</sup>.

SSA governments share this diplomatic and commercial approach. African Embassies in Brazil now account for the largest concentration of African diplomatic presence in the Latin American continent, amounting to 32 in 2014 (16 in 2002). Several presidential visits<sup>5</sup>, diplomatic and commercial mission, and exchanges between African countries and Brazil occurred during the past 10 years, resulting in common recognition that a positive horizontal partnership has re-flourished with a higher level of complexity and intrinsic benefits for both sides.

The legacy of historic and cultural ties between Brazil and SSA did in fact contribute to leverage these South Atlantic relations. In addition, other factors like the changes in the financial and economic global architecture and the recognition of the increasing influence of the “countries from the South” have played a role not only in global financial flows but also in decision-making power on issues of global concern.

SSA countries are still facing challenges related to weak institutional capacity across sectors, and a significant shortage of qualified labor force and human resources across the board. As a result of colonial power’s policies, and later after independence, top-down priorities established by traditional donors, focus was given to investment in primary education (improve access to primary education), partly due to the assumption that those who needed advanced training would obtain it abroad. By the time graduate programs began in the sub-region, most institutions had to contend with economies in crisis, universities starved for funding, burgeoning enrollments, shortages of faculty members with advanced degrees, and drastic reductions in international funding.

Significant skills shortages still persist both in terms of quantity and quality. The sub-continent counts with about 1,500 public and private universities at present, with only a minority having graduate programs. SSA university enrolments grew from fewer than 200,000 in 1970 to an estimated 10 million today. In the last few years, the demand for admission to graduate programs has surged, and such programs have proliferated in the region. Figures on graduate enrollment between 1997 and 2007 from nineteen higher education institutions, for which data is available, show a total of 169,275 graduate students studying for masters and PhDs. In 1997, they constituted 6.9 percent of the total enrollment. Today there are 294,339 such students, or 9.3 percent of enrollments, an increase of 73.9 percent.<sup>6</sup>

## Guiding Principles, Approaches and Trends to Skills and Capacity Development in SSA

Broadly defined as “the totality of non-repayable grants invested by the federal government in the government of other countries, in foreign citizens in Brazilian national territory, or international organizations, aimed at developing the capacity of international organizations and groups or populations of other countries and improving their socioeconomic conditions,”<sup>7</sup> Brazilian development cooperation has been central in the country’s foreign policy and particularly relevant for bilateral South–South relations with SSA.

Brazilian development cooperation is guided by the following set of principles: non-intervention, respect for sovereignty, solidarity, transfer of knowledge and technology without “strings attached”, promoting broad participation of multiple stakeholders, and making measurable contributions to sustainable development. Brazilian foreign policy officials stress the relevance of the “demand driven approach” to development cooperation.<sup>8</sup> That is to say, by responding to requests from partner countries, Brazilian cooperation would contribute to promoting capacity and institutional development through knowledge sharing and technology transfer.

Brazilian development cooperation also has a horizontal and structuring approach to sharing know-how. The horizontal approach focuses on building partnerships for the exchange of experiences, mutual learning, and shared responsibilities and outcomes among partners. It stems from a political and strategic positioning shaped by the recent Brazilian democratic experience, including social movements, broad-based participation of civil society groups in the articulation and construction of social policies. The “structuring approach,” in turn, underpins the identification, conception, design and implementation of cooperation programs and projects. It is based on the concept of ‘capacity development,’ which sets out the strengthening of human capital, institutional development and transfer of technologies with high potential for local adaptation, absorption and generation of positive impacts to the autonomous development of Brazil’s partners abroad.

The fact that Brazil has accumulated expertise in various sectors (e.g. transformation of the Brazilian savannah, combatting HIV/AIDS and other tropical diseases,

4 IPEA and World Bank. *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth*. Brasilia: IPEA and World Bank, 2011

5 President Lula made a total of 28 visits (bilateral and multilateral) to the African continent, covering a total of 21 countries. His successor, Dilma Rousseff, visited seven African countries between 2011 and 2013. Alves, A. *Brazil in Africa: Achievements and Challenges*. LSE, 2012.

6 Fred M. Hayward and Daniel J. Ncayiyana *Confronting the Challenges of Graduate Education in Sub-Saharan Africa and Prospects for the Future*. Chronicle of African Higher Education March 2014

7 Brazilian Cooperation for International Development” IPEA. 2010

8 Interview with Minister Neditson Jorge, Director, Africa Department, Brazilian Ministry of Foreign Affairs. April, 2014.

7 Brazilian Cooperation for International Development” IPEA. 2010

8 Interview with Minister Neditson Jorge, Director, Africa Department, Brazilian Ministry of Foreign Affairs. April, 2014.

10 Carrillo, S. and Vazquez, K *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*. World Bank (forthcoming)

11 Carrillo, S. and Vazquez, K *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*. World Bank (forthcoming)

12 Carrillo, S. and Vazquez, K *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*. World Bank (forthcoming)

increasing social and economic inclusion through poverty reduction and conditional cash transfer programs, use of sustainable energy, among others) and at different stages of the development process attracts the interest of SSA countries and other developing countries.<sup>9</sup> The similarity of geological conditions (soil, climate), the historic, cultural and human connections contribute to an increased interest for sharing of knowledge and technology between SSA and Brazil.

In 2010, 68.1 percent of all Brazilian development cooperation went to Latin America, 22.6 percent to Africa, 4.4 percent to Asia and the Middle East, four percent to Europe and 1.1 percent to North America. In the case of Africa, the PALOPs account for 76.5 percent of all Brazilian development cooperation to the region: Cape Verde is number one with 24.4 percent, followed by Guinea Bissau with 21.2 percent, Mozambique with 13.3 percent, São Tomé and Príncipe with 10.4 percent and Angola with 7.2 percent.<sup>10</sup> This reflects Brazil’s foreign policy towards Sub-Saharan Africa focus on strengthening the relationship with the PALOPs.

Nonetheless, there have been efforts to increase the number of development cooperation initiatives with other countries in SSA. Currently, there are more than 77 projects, programs, knowledge platforms, courses and other types of initiatives with focus in science and technology as well as other fields in which science and technology play a major role, such as agriculture and health, in 30 SSA countries. These initiatives involve more than 100 partners in the public and private sectors across the whole of SSA.<sup>11</sup>

This trend is likely to support not only Brazil’s foreign policy goals but also the country’s commercial interests in SSA, while addressing the shortage of qualified labor force and human resources in the region. During the past 10 years, Brazilian companies diversified their presence in SSA countries, initially in construction and energy and now they also operate in sectors such as agriculture, agribusiness, mining, renewable energy, infrastructure development (roads, ports, and airports). Odebrecht alone invested over US\$8 billion total volume of operations in Angola, Ghana, Guinea, Liberia, Mozambique and South Africa between 2009 and 2014.

The Brazilian Development Bank (BNDES) has been playing a central role in supporting Brazilian private sector investments in Africa through lines of credit. The bank has emerged as one of the top development finance actors worldwide. Total BNDES lending in 2011 was US\$12 billion larger than the World Bank.<sup>12</sup> In December 2013,

BNDES opened its first office in Africa (BNDES Africa), in Johannesburg, South Africa, aiming at establishing a closer relationship with its partners and increase business opportunities with the continent.

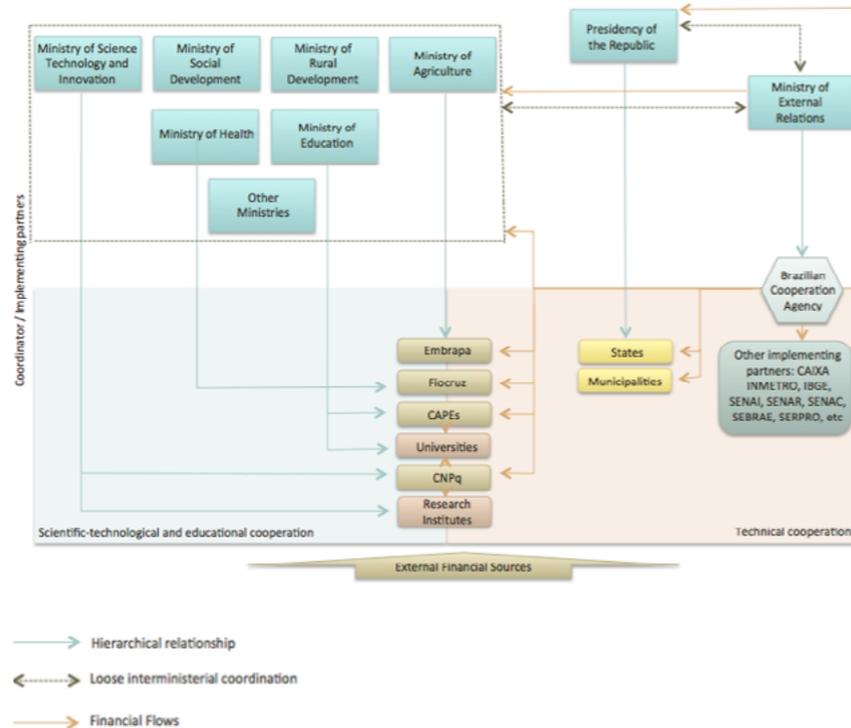
## Brazilian Public and Private Contributions to Tertiary Education and Skills Development in SSA

Brazilian development cooperation contributes to reducing the crisis in tertiary education and skills development in Sub-Saharan Africa through a multi-pronged approach. This approach includes initiatives in areas like undergraduate and postgraduate scholarships; technical and vocational education and training; higher education system management and teaching capacity development; scientific networks development; adult literacy and non-formal education; Portuguese language teaching; and special needs education.

Most of these initiatives are conceived and implemented by the Brazilian Cooperation Agency; the National Service for Industrial Apprenticeship (SENAI); the Ministry of Education (both the Brazilian Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel and the Secretariat of Higher Education) and the Ministry of Science Technology and Innovation (through the National Council for Scientific and Technological Development, in coordination with the Division of Educational Themes of the Ministry of External Relations); and over 97 federal, state and private higher education institutions throughout the country. Embrapa and Fiocruz also have a central role, respectively, on technology transfer and knowledge sharing in agricultural research, and human resources training and capacity building for research, teaching and service delivery on tropical diseases.

Scholarship programs are the most traditional instrument of Brazilian development cooperation in tertiary education in SSA. Currently there are two major scholarships programs offered to nationals of developing countries with which Brazil maintains Cooperation Educational, Cultural and Science and Technology Agreement. Since 1964, the Programme of Undergraduate Students Exchange (PEC-G) offers scholarships to foreign undergraduate students who are selected in their own countries, according to procedures designed by the

Figure 1 - Brazilian Development Cooperation System: Key Players, Coordination and Financial Flows



Source: VAZQUEZ, K. (forthcoming) Learning from peers: How Brazil and Indonesia are structuring institutional and operational models for South-South Knowledge Exchange.

respective national ministry of education and the local Brazilian embassy. The Program for Partner Graduate Students (PEC-PG), in turn, offers scholarships to graduate foreign students willing to take their master and PhD courses in Brazil. Students do pay any fees in these programs.

The impact of these programs in Brazil-Africa relations is considerable. Since 2000, PEC-G selected more than 6,000 students in 18 SSA countries. Two Portuguese-speaking countries had the largest number of selected students: Cape Verde, with 2,657 (44%) students, and Guinea-Bissau, with 1,336 (22%) students.<sup>13</sup> The PEC-PG

in turn has selected 464 students from 13 countries since 2000. Two Portuguese-speaking countries also had the largest number of selected students: Mozambique, with 189 (40%) students, and Cape Verde, with 125 (26%) students.

Brazilian contribution to tertiary education and skills development in SSA is also carried out through the action of private sector firms. Three of the largest Brazilian conglomerates in the mining and civil construction sectors, Vale, Odebrecht and Andrade Gutierrez, and even small and medium enterprises like the Pinesso Group, in agricultural equipment and machinery, seem to share similar corporate strategies with regards to investing in local skills and capacity development. In 2013, Odebrecht alone invested US\$3 million in professional qualification programs benefiting 1,521 local youth in areas related to engineering and construction.

Brazilian firms operating in SSA are recognized for using high percentages of local labor force vis-a-vis importing Brazilian or expatriate workers and technical experts. In some cases, even as high as ninety percent of employees are locally hired, like in the case of Vale in Mozambique, and Odebrecht in its projects in Equatorial Guinea, Ghana, Mozambique, and South Africa. This is mainly due to costs savings, local legislation requirements, and to the fact that these companies operate under corporate social responsibility standards with mandates stressing the importance of contributing to social and economic development of local populations.

The low level of skilled and semi-skilled labor force in SSA is the main obstacle for these companies operations in the region.<sup>14</sup> In general, these countries have little or no availability of qualified labor force, particularly in the sectors that attract the largest amounts of FDI such as mining and civil construction. The problem is even more acute when it relates to basic technical qualifications. In order to address this issue, Brazilian companies with long-term investment strategies in SSA have embedded technical capacity and skills development of local employees in their own business strategies. These capacities and skills are developed mostly through corporate learning and training programs and scholarships provided directly by the company or indirectly through partnership with Brazilian and local training institutions.

SENAI plays a key role in supporting Brazilian public and private endeavors towards developing basic technical qualifications in SSA and creating the institutional capacity for these countries to take on their own technical and vocational education and

13 Carrillo, S. and Vazquez, K. *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*. World Bank (forthcoming)

14 Iglesias, R. and Costa, K. *O Investimento Direto Brasileiro na África: Características, condicionantes e Perspectivas*: <http://ictsd.org/i/news/pontes/130545/#>

training programs. To achieve this goal, SENAI works through bilateral cooperation arrangements with the Brazilian Cooperation Agency and in direct partnerships with the private sector, acting as a bridge for public-private initiatives in the sub-region.

## Human Capital: Can SENAI Model Work in Africa?

SENAI was founded in 1942 to support the Brazilian industrial development based on the model of import substitution. At that time, the need for qualified labor in the industrial sector, combined with the economic growth potential and government priorities for industrial development conferred SENAI a central role in the country's industrialization process as the agent for qualifying industrial labor force.

Since then, SENAI has become one of the largest centers of professional and technical education in the world. The organization has 809 centers throughout Brazil, 20,000 employees, and 200 laboratories operating in 28 industrial sectors. SENAI offers more than two thousand courses in Portuguese, English and Spanish and trains over two million people every year. In the areas of innovation and technology, about 100 thousand services are performed in technical assistance, technology and laboratory, serving more than 20,000 industries annually.

The creation of a private center of professional and technical education in parallel to the official Brazilian educational system was not straightforward. Several talks and rounds of negotiation between the public and private sector took place before the decree that created SENAI was finally sanctioned. Among the reasons for the private sector to govern and fund SENAI was the concern that the Brazilian government would not have the necessary resources or the infrastructure to provide professional and vocational education and training at the scale that the national industry required. This has influenced the Brazilian government to institute a system to coordinate efforts, policies and programs, having the private sector as its agent.

Since its early days, SENAI has used international cooperation as an instrument for its own institutional development as well as to acquire new technologies that could boost domestic industrial development. Initially, SENAI demanded cooperation from

other countries and therefore maintained a fairly close relationship with the Brazilian Government in the process of identifying the supply of international cooperation and match them with national development needs. This collaboration benefited SENAI as it allowed the organization to receive cooperation from other countries and to establish direct partnerships with its counterparts abroad.

In early 2000's, Brazil gradually switched from a position of recipient to a position of provider of development cooperation. SENAI also adapted to the new reality by placing emphasis on the design and execution of official cooperation programs requested from the Brazilian Government. Today, SENAI is one of main partners of the Brazilian government in implementing technical cooperation projects, with 6 ongoing initiatives worth US\$19.2 million in Angola, Cape Verde, Guinea Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe and Zambia.<sup>15</sup> SENAI also provides training services to Vale, Petrobras, ARG, Biocom, and OAS. A new training service to UNIONE is under negotiation. These services worth US\$2.6 million and are being implemented in Angola, Cape Verde, Equatorial Guinea, Mozambique, and Tanzania.

SENAI's programs are building basic skills in areas such as construction, electrical engineering, mechanics, technical skills for agriculture, and computer science among others. Between 2009 and 2014, SENAI has established five vocational training centers and trained more than 3,800 professionals and apprentices, 22 managers and administrators for the vocational training centers as well as 19 multipliers in SSA.

SENAI's international model and support to human capital development in SSA is based on four main pillars:

Trainings to respond to local job market's needs. SENAI's initiatives aim to support economic growth and socioeconomic development in SSA and as such must be in line with the local job market to ensure the employability of the professionals and apprentices trained. In this regard, SENAI carries out technical assessments to identify local needs and increase the employability opportunities. SENAI also offers training tools and methodologies to increase outreach to isolated and remote areas. Using mobile units and distance learning, SENAI is well placed to respond to industrial needs in SSA.

Vocational training centers based on the SENAI model and owned by the country. SENAI's vocational training centers follow the Brazilian development cooperation "structuring" approach focused on the strengthening of human

15 Carrillo, S. and Vazquez, K *Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development*. World Bank (forthcoming)

capital, institutional development and transfer of technologies with high potential for local adaptation. They are physical spaces used for carrying out capacity development programs for the local labor force, and pedagogic training for the managers and administrators of the centers.

In coordination with the Brazilian Cooperation Agency and the local government, SENAI is responsible for equipping the centers with machines, tools, furniture, and other physical equipment. SENAI provides technical support to design courses and transfer of their own methodology and institutional model. After an incubation period, the centers are transferred to the local government, who assumes the full responsibility to maintain the infrastructure and ensure the quality and relevance of the trainings.

An example is the Vocational Training Center Angola-Brazil, in Luanda. The project involved the design of an entire system of vocational training, including management methodologies, training of trainers and equipment of training centres according to local needs and realities. The project was designed during the Angolan civil war, and the agreement for its establishment signed in 1996 between the governments of Angola and Brazil. The Brazilian Cooperation Agency and the Ministry of Public Administration, Employment and Social Security of Angola were responsible for the overall coordination of the project, while SENAI and the National Institute of Employment and Vocational Training were responsible for the implementation of the agreed activities.

The governments of Brazil and Angola contributed with US\$2.14 million to the project. The courses began in 2000, and the first class graduated 144 trained professionals. More than 4,100 students have completed several courses in diesel mechanics, civil construction, IT and other areas. In 2005, the management of the center was transferred to the Government of Angola. The Center has now 30 instructors, (most of them trained in Brazil), 1200 students and can offer up to 1,500 training modules per year. Similar initiatives are underway in Cape Verde, Guinea Bissau, Mozambique and São Tomé and Príncipe.

Public-Private Partnerships. In addition to implementing technical cooperation projects with the Brazilian government, SENAI also provides training services directly to Brazilian firms operating in SSA or to African firms provided that the initiative (directly or indirectly) benefits the Brazilian private sector. These training services comprise SENAI's ".com" line of business and are directly demanded by the companies on a

cost recovery basis. These demands often stem from the relationship that SENAI develops with companies during technical cooperation projects and business missions. As a result, SENAI has acquired a competitive edge in articulating public and private sector interests. Other Brazilian institutions that provide education as well as health, social, leisure and cultural services for workers in the private sector are considering structuring similar training services.

An example of the training services offered by SENAI is the Training Program for Professionals for the Industrial Plant of the Angolan Bioenergy Company (BIOCOM), which works in a consortium with Odebrecht, Sonengol, the state oil company of Angola and the Angolan group Damer. Biocom operates in the region of Casuso (population of 100,000) and creates 2.500 direct jobs. In 2014, BIOCOM started with the production of sugar and ethanol from cane and now is the largest private sector investment in Angola aside from the oil sector. So far investments have reached US\$750 million with a target production of 2.2 million tons of sugar cane, 256 thousand tons of sugar and 23 million liters of alcohol, in addition to the generation of 170 GWh of energy per year for local distribution. Since 2013, SENAI has been training 770 operators in the sugar-energy industry, industrial laboratory analysts, industrial electricians, industrial operators, and industrial mechanics to work in BIOCOM's projects in Angola.

Knowledge sharing and technology transfer. The transferring of knowledge and technology is increasingly prioritized by Brazilian industries willing to contribute to education technology, innovation, and management. This is being done in partnership with SENAI mainly through the organization's ".tec"<sup>16</sup> as well as the ".org"<sup>17</sup> lines of business. For example, the Brazilian aircraft manufacturer EMBRAER is negotiating the set up of an aviation lab in Brazil, which will be used by SENAI to transfer technology to African countries that buy airplanes from the company.

These two lines of business are moving towards a more integrated approach to knowledge sharing and technology transfer that will eventually expand the options for implementing Brazilian development cooperation as well as the impact of such initiatives. It is important to note that these transfers are directly related to the effectiveness and functionality of integrated cooperation approaches, in addition to the country's own absorptive capacity.

16 SENAI ".tec line" focus on the transfer of knowledge and priority technologies for Brazilian industry to support the international agenda of education, technology, innovation, management and quality of life.

17 SENAI ".org line" focuses on technical cooperation with developing countries.

## Conclusion

Significant skills shortages still persist in SSA, particularly in science and technology as well as other fields in which science and technology play a major role, such as agriculture and health. This state of affairs becomes even more crucial in the context of the “knowledge economy” where tertiary education, investments in research, innovation and skills to respond to complex environmental, economic and social issues are critical in order to ensure long term sustainable development.

The low level of skilled and semi-skilled labor force in SSA is the main obstacle for companies operating in the region<sup>18</sup>. In order to address this issue, Brazilian companies with long-term investment strategies in SSA have embedded technical capacity and skills development of local employees in their own business strategies. These efforts seem to complement Brazilian government support to human capital development and institutional strengthening for professional and vocational training and education in SSA.

SENAI plays a unique role in supporting Brazilian public and private endeavors for developing basic technical qualifications in SSA, and for creating the institutional capacity for these countries to lead their own development process. The sustainability and scalability of SENAI’s model however depends on the effectiveness and functionality of integrated cooperation approaches as well as on the absorptive capacity in SSA countries. Lack of political stability and uncertain commitment from SSA governments to invest in tertiary education and skills development could jeopardize ongoing partnerships. Likewise, issues such as limited physical infrastructure, access to internet, local capacity on computer science and use of online learning software and methodologies are real constraints to the smooth implementation of horizontal initiatives.

SENAI has developed a competitive edge in articulating public and private sector interests as well leveraging Brazilian development cooperation in support of the internationalization of Brazilian businesses. Future studies could investigate in more detail what lessons SENAI’s model bring to other similar institutions as well as to the ongoing discussions on the future of the Brazilian development cooperation system, particularly on how development cooperation could eventually be linked with trade and investment. A more in depth analysis of SENAI role in bridging public and private sector could bring interesting insights to how SENAI’s

contribution in SSA could continue to expand as well as to if and how public-private partnership models could possibly work within the principles and approaches of the Brazilian development cooperation.

Finally, SENAI model could maximize the use of M&E and “knowledge sharing and learning platforms” to complement ongoing collaboration initiatives, facilitate systematic exchanges, follow-up and replication of successful initiatives to a greater number of SSA countries demanding Brazilian knowledge and technical know-how.

18 Elglesias, R. and Costa, K. O  
Investimento Direto Brasileiro  
na Africa: Características,  
condicionantes e Perspectivas

## References

- ALVES, A. Brazil in Africa: Achievements and Challenges. LSE, 2012.
- CARRILLO, S. and DUQUECH NETO, N. Boosting Vocational Training and Skills Development: A case of Triangular Cooperation Among Brazil, Peru and Germany” In: Integration and Trade Journal N#36. Volume 17. June-December 2013. Inter-American Development Bank
- CARRILLO, S. and VAZQUEZ, K Brazil and Sub-Saharan Africa: Partnerships for Human Development. World Bank (forthcoming)
- GONÇALVES, F. C. N. I. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: um estudo sobre a participação de atores sociais. IRI-PUC, 2011
- HAYWARD, F. M. and NCAYIYANA, D. J. Confronting the Challenges of Graduate Education in Sub-Saharan Africa and Prospects for the Future. Chronicle of African Higher Education March 2014
- IGLESIAS, R. and Costa, K. O Investimento Direto Brasileiro na África: Características, condicionantes e Perspectivas.
- IPEA and World Bank. Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa: South-South Partnering for Growth. IPEA and World Bank, 2011
- \_\_\_\_\_. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. IPEA, 2010.
- \_\_\_\_\_. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010. Brasília: IPEA, 2013.
- VAZQUEZ, K. (forthcoming) Learning from peers: How Brazil and Indonesia are structuring institutional and operational models for South-South Knowledge Exchange.
- \_\_\_\_\_. A Knowledge Exporter. BRICS Business Magazine, vol 3, June, 2013.
- WORLD BANK. Africa Pulse. April 2014.

**Autores** <sup>19</sup>

**Keith Martin;**  
**Beatriz Martins Carreta;**  
**Rafaella Yumi Terano**

# A Indústria de Defesa e as Relações Brasil-África: Sucessos e Desafios

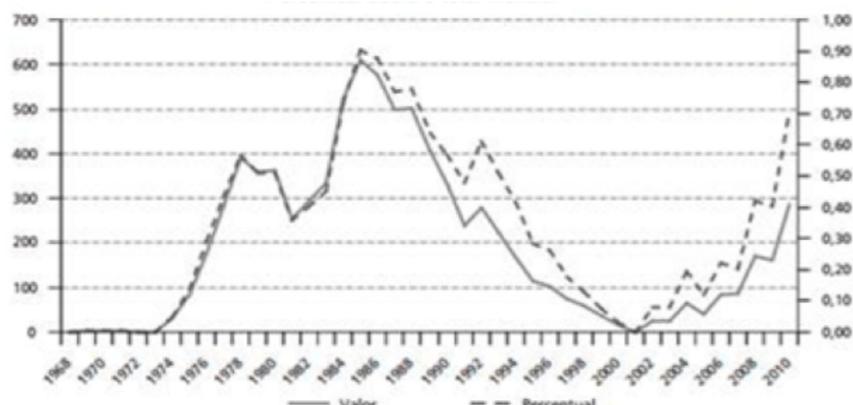
## 1.Introdução

O Brasil, a partir da década de 70, principalmente no governo de Geisel (1974-79), passou a investir fortemente na exportação militar, conforme nota-se na Figura 1. Inclusive, foi instituída, em 1974, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM).<sup>20</sup> Este decreto surgiu em meio ao Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que buscava desenvolver e fortalecer novos setores industriais. Essencialmente, a exportação de material militar atenderia aos interesses da política externa e de defesa da soberania nacional, além de promover a posição internacional brasileira.<sup>21</sup>

No período 1975-1992,<sup>22</sup> ocorreu o auge das exportações bélicas brasileiras, e o país chegou a corresponder cerca de 0,35% das exportações mundiais. Apesar de ser um valor relativamente pequeno, não foi desprezível diante de um mercado tomado por poucas potências militares. Na figura 1, nota-se que os principais mercados atendidos eram América Latina, Oriente Médio e África tendo um estreitamento expressivo com os países em desenvolvimento. Segundo a Figura 2, vale destacar que, entre os 15 maiores destinos das exportações brasileiras de equipamento militar no período de 1975 até 1992 constam quatro da África: Líbia, Egito, Zimbábue e Nigéria.

<sup>19</sup> Keith Martin lidera a área de Comércio e Investimento Internacional na Aon Brasil e está atualmente também assessorando o Banco Africano de Desenvolvimento na área de mitigação de riscos. Beatriz Martins Carreta é graduanda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais, da Universidade de São Paulo (IRI-USP) e é analista na área de Comércio e Investimento Internacional na Aon Brasil. Rafaella Yumi Terano é graduanda em Relações Internacionais pela Escola Paulista de Política Economia e Negócios, da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). O artigo reflete a opinião pessoal dos autores e não representa a posição da Aon Brasil ou do Banco Africano de Desenvolvimento.

Figura 1 - Exportações brasileiras de equipamentos militares (1968-2010)  
 médias móveis para os três anos anteriores: US\$ milhões a preços de 2010  
 percentual sobre o total mundial



In: MORAES, Rodrigo Fracalossi de (2012): A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1715

A cooperação Sul-Sul, como ficou conhecida na literatura, é um mecanismo de desenvolvimento conjunto entre países emergentes em resposta a desafios comuns, ao tempo em que se buscará ampliar o acesso aos grandes mercados europeu, norte-americano e asiático. Entretanto, após o boom das exportações durante este período, a indústria de defesa brasileira passou por um forte declínio, tendo o ponto de inflexão o ano de 2002, quando se iniciou a Era Lula. A partir deste ponto, a política externa brasileira retomou a política de exportações militares, novamente focando nas relações com os países emergentes.

Tais diretrizes constavam entre as metas dos Programas de Governo de 2002 e 2006, e especificava o foco na África, sob o discurso da existência de laços históricos e geográficos e da responsabilidade moral e ética para com o continente, o que caracterizava a parceria como em prol do desenvolvimento muito mais do que apenas uma parceria comercial. A estratégia procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Uma das áreas de cooperação que tiveram ações intensificadas foi a de Defesa.

	País	Valor (US\$ milhões )	Percentual sobre o total
1	Iraque	996	24,0
2	Líbia	649	15,6
3	Reino Unido	359	8,6
4	Colômbia	212	5,1
5	França	197	4,7
6	Arábia Saudita	162	3,9
7	Chipre	162	3,9
8	Paraguai	160	3,9
9	Egito	148	3,6
10	Argentina	117	2,8
11	Chile	112	2,7
12	Zimbábue	108	2,6
13	Venezuela	93	2,2
14	Nigéria	90	2,2
11	Peru	83	2,0
	Outros países	509	12,2
	Total	4.158	

In: MORAES, Rodrigo Fracalossi de (2012): A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 1715

- 20 PNEMEM: Medidas fixadas pelo governo militar, em 1974, para orientar, coordenar e controlar a exportação de produtos militares. São válidas até os dias de hoje.
- 21 RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL Número 77, 2o semestre de 1995. Ministério das Relações exteriores (2008).
- 22 Moraes, Rodrigo Fracalossi de. "A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Essa promoção ocorre no momento em que o Brasil se destaca como a sexta maior economia do mundo, com aspirações de se tornar país desenvolvido, obter assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e com a premissa de renovação das Forças Armadas. Do outro lado, a África apresenta, desde o final da década de 1990, taxas médias de crescimento econômico em torno de 5 e 6% ao ano, média superior ao crescimento de outras regiões como, por exemplo, a América Latina. Trata-se de uma nova área econômica em franca expansão e repleta de oportunidades que podem e devem ser exploradas.

O movimento estratégico, portanto, vai claramente além do discurso da responsabilidade moral e ética. A busca de um maior equilíbrio com os países do Norte aumenta o protagonismo internacional do país, que teve a percepção de fraqueza substituída por uma reavaliação do papel do Brasil como potência média e nação emergente que precisa de uma diplomacia de alto perfil adequada a suas capacidades e necessidades.<sup>23</sup> Por isto, apesar da cooperação na área de Defesa ter crescido nos últimos anos, vários desafios deverão ser superados para atingir-se um nível de crescimento sustentável e o potencial esperado.

## 2.A Indústria de Defesa Brasileira

Em 19 de julho de 2005, pela Portaria Normativa nº 899/MD, foi aprovada a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), que define Base Industrial de Defesa (BID) como o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (Brasil, 2005). Esses produtos consistem nos "(...) bens e serviços que, pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego, possam contribuir para, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país".<sup>24</sup> Esta base estaria integrada estruturalmente por cinco pilares fundamentais: científico, tecnológico, infraestrutural, industrial e logístico<sup>25</sup> e seu fortalecimento é o objetivo geral da PNID.

De acordo com o BNDES, o orçamento brasileiro de defesa gira em torno de US\$ 33,1 bilhões, o que representa do 1,5% PIB. Um aumento da competitividade da BID

Figura 3 - Volume de armas  
Exportações brasileiras para a África (1975-2013) (milhões)

	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1983
Brazil	36	43	144	151	8	23	19	37
Total	36	43	144	151	8	23	19	37

	1984	1985	1986	1987	1988	1994	1988	2004
Brazil	22	18	18	11	9	54	16	10
Total	22	18	18	11	9	54	16	10

	2007	2009	2011	2012	2013	TOTAL
Brazil	6	11	13	10	35	649
Total	6	11	13	10	35	649

In: SIPRI Arms Transfers Database (10 Mai 2014)

brasileira para expandir as exportações deve assumir uma dimensão proporcional aos objetivos político-econômicos do país. A capacidade de exportação de armas convencionais<sup>27</sup> do Brasil tem se traduzido quantitativamente pequena, mas significativamente relevante, como é visto nos quadros abaixo.

Por outro lado, num cenário mais amplo, a capacidade técnica e financeira de países emergentes restringirá a indústria de Defesa a "produtos mais simples e de consumo regular, como munições de pequeno calibre ou rádios de comunicação, pois neste caso a produção é rotineira e a comercialização mais previsível, semelhante à de produtos de consumo não militar". Faz-se de extrema importância uma cooperação

27 Caracterizam-se como armas convencionais: aeronaves, sistemas de defesa aérea, armas de guerra antissubmarino, veículos blindados, artilharia, motores, mísseis, sensores, satélites, navios e outros.

23 Pecequillo, Cristina Soreanu. "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical". Rev. Bras. Polít. Int. 51

24 PORTARIA NORMATIVA Nº 899/MD, DE 19 DE JULHO DE 2005

25 AMARANTE, José Carlos Albano do. A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. p 7. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1758](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1758).

Figura 4.1 - Exportações de armas brasileiras para a África (1970-2013)

Recipient	Supplier	No. ordered	Designation	Description
Angola	Brazil	2	EMB-111	MP aircraft
Angola	Brazil	8	EMB-312 Tucano	Trainer aircraft
Angola	Brazil	6	EMB-314 Supe Tucano	Trainer/Combat ac
Angola	Brazil	1	EMB-120 Brasília	Transport aircraft
Burkina Faso	Brazil	3	EMB 314 Super Tucano	Trainer/combat ac
Cape Verde	Brazil	1	EMB-110 Bandeirante	Light transport ac
Comoros	Brazil	1	L-410 Turbolet	Light transport ac
Gabon	Brazil	3	EMB-110 Bandeirante	Light transport ac
Gabon	Brazil	1	EMB-111	MP aircraft
Gabon	Brazil	12	EE-11 Urutu	APC
Gabon	Brazil	14	EE-9 Cascavel	Armoured Car
Gabon	Brazil	12	EE-3 Jararaca	Reconnaissance AV
Libya	Brazil	180	EE-11 Urutu	APC
Libya	Brazil	500	EE-9 Cascavel	Armoured car
Mauritânia	Brazil	4	EMB-314 Super Tucano	Trainer/combat ac
Namíbia	Brazil	1	Imperial Marinheiro	OPV/tug
Namíbia	Brazil	1	Grajaú	Patrol craft
Nigéria	Brazil	75	EE-9 Cascavel	Armoured car
Togo	Brazil	3	MB-326GB	Trainer/combat ac
Togo	Brazil	3	MB-326-GB	Trainer/combat ac
Tunísia	Brazil	6	EE-11 Urutu	APC
Tunísia	Brazil	24	EE-9 Cascavel	Armoured car
Tunísia	Brazil	12	EE-11 Urutu AFSV	IFV
Zimbabwe	Brazil	90	EE-9 Cascavel	Armoured car

Figura 4.2 - Exportações de armas brasileiras para a África (1970-2013)

Recipient	Status	Year of order	Year(s) of deliveries	No. delivered
Angola	New	1986	1988-1988	2
Angola	New	1998	1998-1998	8
Angola	New	2011	2013-2013	6
Angola	New	2006	2007-2007	1
Burkina Faso	New	2010	2011-2011	3
Cape Verde	New	1998	1998-1998	1
Comoros	Second Hand	2012	2012-2012	1
Gabon	New	1980	1980-1980	3
Gabon	New	1980	1981-1981	1
Gabon	New	1981	1984-1984	12
Gabon	New	1981	1983-1983	14
Gabon	New	1981	1984-1984	12
Libya	New	1981	1981-1982	180
Libya	New	1973	1975-1978	500
Mauritânia	New	2011	2012-2013	4
Namíbia	Second Hand	2003	2004-2004	1
Namíbia	New	2004	2009-2009	1
Nigéria	New	1992	1994-1994	75
Togo	New	1975	1976-1976	3
Togo	New	1978	1978-1978	3
Tunísia	New	1982	1983-1983	6
Tunísia	New	1982	1983-1983	24
Tunísia	New	1982	1983-1983	12
Zimbabwe	New	1983	1984-1987	90

In: SIPRI Arms Transfers Database (10 Mai 2014)

Atlântica, dada esta restrição que impediria o desenvolvimento desta Indústria isoladamente. O mero fato de empresas nacionais de defesa terem conquistado o mercado externo é sintomático e caracteriza uma capacitação tecnológica apurada.

Em números, de acordo com a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa (ABIMIDE), o mercado de Defesa brasileiro movimentou mais de US\$ 3,7 bilhões/ano, sendo US\$ 1,7 bilhão em exportação, e US\$ 2 bilhões em importação.<sup>28</sup> Esses números podem mais que dobrar nos próximos 20 anos devido aos grandes projetos anunciados pelo governo. A expectativa é de que os investimentos girem na ordem de US\$ 120 bilhões à longo prazo, sendo US\$ 40 bilhões já anunciados para programas voltados para vigilância das fronteiras marítimas, aéreas e terrestres do país.<sup>29</sup>

### 3. Ações Governamentais para fomentar a relação Brasil-África

Devido à expansão recente do investimento e comércio exterior africano, as parcerias bilaterais entre a África e o Brasil estão cada vez mais evidentes. O governo brasileiro considera este continente como uma potência emergente, e busca investir neste território de forma ampla, projetando maior influência e aproveitando os atrativos africanos em diversos campos. A ofensiva diplomática brasileira trouxe resultados positivos em termos de expansão do comércio entre as duas regiões, ainda que haja um grande espaço a ser explorado.

#### 3.1. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS/ZPCAS) foi criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1986, por iniciativa brasileira, mas suas origens remontam para esforços da década de 1960 com o apoio brasileiro ao grande movimento de descolonização do Continente. Sua missão é promover a cooperação regional e a manutenção da paz e segurança na região. Seus membros são: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo,

Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai<sup>30</sup>.

O acordo teve origem a partir da tentativa de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)<sup>31</sup>, proposto pela África do Sul na década de 60. Durante o regime de Apartheid, os sul-africanos sugeriram este acordo com o objetivo de promover a defesa do hemisfério do sul contra a expansão comunista, e mais tarde, criar-se-ia um pacto naval no Atlântico Sul. Grande parte dos países, fossem da África ou da América Latina, não concordaram com a criação destes mecanismos regionais, devido ao regime sul-africano presente na África. Após o fim do Apartheid, o Brasil sugeriu a criação da ZOPACAS como uma alternativa à OTAS. No mesmo ano, foi apresentada na ONU diante assembleia geral, surgindo diante do contexto de finalização da Guerra Fria.

É uma aliança baseada na Cooperação Sul-Sul, e seu foco está na prevenção contra a proliferação de armas nucleares e redução da presença militar de seus membros em outras regiões, mas sem abrir mão do poderio bélico nacional. Permite-se, portanto, o desenvolvimento dos poderes navais dos países da região, delimitando responsabilidades e buscando evitar interferências externas. Sobretudo, a ZOPACAS deve assegurar a defesa e a segurança dos interesses dos membros. É um meio de integração regional, com a necessidade de constituição de uma nova geopolítica no Atlântico Sul, pois a importância dessa região é cada vez mais ampla<sup>32</sup>.

#### 3.2. Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul

Em junho de 2003,<sup>33</sup> Brasil e África do Sul assinaram um Acordo de Cooperação Militar, o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul. Os países mantêm intercâmbios de formação de oficiais, realizam exercícios militares e desenvolvem projetos tecnológicos em conjunto. À época, os principais produtos e serviços brasileiros que foram oferecidos à África do Sul foram: Aeronaves de Patrulha (Embraer), Foguetes Astros (Avibras), Barcos de Patrulha (EMGEPRON), e a Tecnologia de Gerenciamento do SIVAM<sup>34</sup> (Atech). Adiante no texto serão discutidos os projetos e empresas que obtiveram sucesso na África.

No contexto atual, um dos temas mais destacados deste acordo bilateral, é a construção do protótipo A-Darter. Este míssil ar-ar de quinta geração é fruto da

30 "Participação do Ministro Antonio de Aguiar Patriota na VII Reunião Ministerial da ZOPACAS". Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty

31 Penna, Pio Filho. "Regionalismo, segurança e cooperação: o atlântico sul como espaço de possibilidades entre o cone sul e áfrica austral". XXVII Encontro Anual da ANPOCS

32 Costa, Murilo Gomes da. "O Atlântico Sul como Eixo da Inserção Internacional do Brasil." "Brasil e Zopacas: A manutenção do status quo e a projeção no Atlântico Sul. Seminário Brasileiro De Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI)

33 "Alianças Estratégicas de Cooperação de Defesa". DefesaBR.

34 Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM): Projeto elaborado pelo Ministério de Defesa brasileiro, com a finalidade de monitorar o espaço aéreo da Amazônia.

28 "Apex-brasil e abimde organizam mostra bid brasil". Apex brasil

29 "Bid Brasil - na 2ª mostra indústria brasileira de defesa apresentará inovações". Defesanet

parceria aeroespacial entre os dois países feita ao final de 2003. As principais companhias envolvidas no projeto são as empresas privadas brasileiras Mectron, Avibras, Atech e Opto Eletrônica<sup>35</sup>; e a sul-africana Denel Dynamics. Esta empresa pertence a Denel Ltda, que cria e fabrica armamentos vendidos ao governo da África do Sul. Esta indústria de defesa estabeleceu uma fábrica, subsidiária, no território brasileiro, a Denel do Brasil, o que ampliou ainda mais a colaboração entre os dois países.

O novo míssil irá substituir o U-Darter<sup>36</sup>, de terceira geração, projetado também pela empresa Denel. O A-Darter é um míssil de curto alcance, fabricado para atingir alvos aéreos em até 12 km. Os sul-africanos foram os primeiros a desenvolver estes mísseis ar-ar. Este país desenvolveu sua própria linha de mísseis desde o fim da década de 60, já que lidou com um embargo a compra de armas durante o regime de Apartheid. Nesta época, a África do Sul estava envolvida em um conflito com Angola, e para ganhar eficácia militar diante de seus combatentes, foi necessário fabricar localmente instrumentos de defesa.

A construção deste novo protótipo foi iniciada em 2007, e os custos do programa, serão partilhados entre os dois países. O A-Darter encontra-se na última etapa de desenvolvimento e a Força Aérea Brasileira (FAB) deve auferir dos primeiros mísseis a partir de 2015. Estes serão empregados nas aeronaves F-5M, nos caças subsônicos AMX e nos aviões do programa F-X2 da FAB. Também será utilizado nos aviões *Gripen* da Força Aérea sul-africana. Recentemente, pelo sucesso do A-Darter, ambos os países<sup>37</sup> 'es mostraram-se dispostos em fortalecer a relação entre suas indústrias de defesa, e buscarão desenvolver outros projetos conjuntamente.

### 3.2. Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)

Também chamado de G3, é um acordo feito entre Índia, Brasil e África do Sul, e possui caráter político, estratégico e econômico<sup>38</sup>, estabelecido em junho de 2003. Dentre as propostas discutidas, os países celebraram um acordo de cooperação nuclear com fins pacíficos, buscando desarmamento nuclear e uso da tecnologia de defesa apenas para fins civis. Um exemplo desta parceria multilateral envolve o Protocolo de Intenções para fabricar o Lançador Múltiplo de Granadas de 40 mm, e este foi articulado entre duas empresas, a estatal brasileira IMBEL (Indústria

de Material Bélico do Brasil) e Rippel Effect Weapon Systems Ltd., sul-africana. Esta última efetuou, em 2007<sup>39</sup>, um convênio similar com uma empresa indiana, ampliando a cooperação entre os três países.

### 3.3. Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON)

A EMGEPRON é uma companhia estatal brasileira, com status de Empresa Estratégica de Defesa (EED), vinculada ao Ministério de Defesa, operando nos projetos desenvolvidos pela Marinha. Envolve comercialização de produtos e serviços disponibilizados pelo setor naval da indústria de defesa nacional, como embarcações militares e munição de artilharia. Sobretudo, o governo brasileiro desenvolve parcerias navais por meio desta empresa, sucedendo múltiplos negócios na América do Sul, África e Ásia.

Diante dos africanos, destaca-se o projeto com a Namíbia, que inclui a doação, em 2004, da Corveta PURUS<sup>40</sup>, da Marinha do Brasil. Além da doação, foram celebrados contratos com este país. O primeiro deles é o Levantamento da Plataforma Continental<sup>41</sup> (LEPLAC), no qual a EMGEPRON prestou auxílio técnico ao governo namibiano. Foi reivindicado junto à ONU direitos de soberania do mar para esta nação, 200 milhas além da Zona Econômica Exclusiva (ZEE). O outro projeto envolveu o Ministério da Defesa da Namíbia, sendo fornecido um navio-patrolha e quatro lanchas-patrolha, com o suporte de financiamento feito pelo BNDES<sup>42</sup>. Ademais, a companhia brasileira também exporta munição de artilharia para diversos países africanos, como a África do Sul.

### 3.4. Engesaer (Engesa)

A Engesaer é uma empresa brasileira, que nasceu a partir da necessidade brasileira de revitalizar sua indústria de defesa, além de permitir que o Brasil possa introduzir-se em níveis tecnológicos mais elevados no âmbito da Estratégia de Defesa Nacional<sup>43</sup>. Esta empresa surgiu em 2009, com o objetivo de substituir a extinta Engesa, falida em 1993. Foi uma corporação de desenvolvimento de tecnologia militar, principalmente de veículos de guerra blindados. A Engesa exportou estas viaturas para muitos países, principalmente para o Oriente Médio, com a Guerra Irã-Iraque, e para a África.

35 "A-Darter - Brasil Prepara Produção De Novo Missil Para Caças". *DefesaNet*.

36 "Brazilian Air Force contracts Denel to advance A-Darter missile production". *AirForce-Technology.com*

37 Gripen: Caças, de última tecnologia, fabricados em conjunto pelos fabricantes Saab, da Suécia, e British Aerospace, da Inglaterra

38 <http://www.ibsa-trilateral.org/>

39 Oliveira, Leonidas de Andrade; Amorim, Wanderley Ferreira Júnior; Marimbono, Juscelino de Farias. "Histórico da evolução dos lançadores de granada de assalto alimentados por tambor rotativo." *Revista Militar de Ciência e Tecnologia*.

40 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/MD/EM341-2002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MD/EM341-2002.htm)

41 <https://www.emgepron.mar.mil.br/index/projetos.php>

42 Moraes, Rodrigo Fracalossi de. "A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

43 "A indústria de defesa no Brasil e a IMBEL (Indústria de Material Bélico do Brasil)". ILAESE

Dois produtos, que se destacavam entre as vendas da Engesa para o continente africano, eram o EE-9 Cascavel e o EE-11 Urutu. O primeiro<sup>44</sup> obteve um grande sucesso de exportação e foi vendido para a Burkina Faso, Chade, Gabão, Gana, Líbia, Nigéria, Togo, Tunísia e Zimbábue. A Líbia foi um dos primeiros países a adquirir este veículo, sendo o utilizador inicial do produto. Sua ação na região deu-se em confrontos fronteiriços com o Egito, onde também foi necessário o uso das viaturas EE-11 Urutu.<sup>45</sup> Tunísia, Gabão e Zimbábue são outros países que exportaram o veículo mencionado acima, também lembrando a utilização em missões de paz da ONU em Angola e Moçambique. Ademais, o Caminhão EE-25, também fabricado pela Engesa, teve um relativo sucesso na África, sendo que o maior comprador foi Angola, além de Gabão e Guiné-Bissau, fazendo parte do quadro de importadores dos caminhões.

## 4.A Iniciativa Privada

Com o desenvolvimento da cooperação entre o Brasil e os países africanos, houve uma forte expansão dos atrativos empresariais para este continente, seja a partir de investimento direto, financiamentos ou doações. No âmbito de defesa a situação não é diferente, e nota-se uma relativa presença de empresas brasileiras de equipamentos militares na África, muitas em parceria com o governo.

### 4.1. Embraer

A Embraer S/A é uma empresa brasileira do segmento aeroespacial. Surgiu como iniciativa governamental, ligada ao Ministério da Aeronáutica. Após uma forte crise ao final dos anos 80, foi privatizada pelo governo de Itamar Franco no ano de 1994, passando por uma grande reestruturação.<sup>46</sup> Os segmentos Embraer Defesa e Segurança foram criados em 2011, e possui a função estratégica de desenvolvimento de projetos, fabricação e modernização de aviões militares. Um de seus projetos de maior destaque atual é o Embraer EMB-314 Super Tucano, uma aeronave de ataque leve e treinamento de pilotos.<sup>47</sup> Foi projetada como um instrumento de ataque tático destinado à Força Aérea Brasileira (FAB).

44 <http://www.enemyforces.net/apc/cascavel.htm>

45 <http://www.brasilemdefesa.com/2013/04/ee-11-urutu.html>

46 Fonseca, Paulus Vinicius da Rocha. "Embraer: um caso de sucesso com o apoio do BNDES". Revista do BNDES 37, jun/2012.

47 [http://www.embraerdefense.com/portugues/content/combato/tucano\\_origin.asp](http://www.embraerdefense.com/portugues/content/combato/tucano_origin.asp)

No período de 2006 a 2010, a aeronave foi considerada como o produto brasileiro de defesa com maior índice de exportação, representando cerca de 70% das transferências militares externas do Brasil.<sup>48</sup> Os modelos do Super Tucano são utilizados na vigilância de fronteiras, em missões de contra insurgência e em segurança interna, além das funções anteriormente descritas. Este produto apresenta grande força de exportação na África, e o primeiro operador do Super Tucano no continente, foi a Burkina Faso, adquirindo três unidades no começo de 2012. Outros países africanos que também compraram unidades do protótipo da Embraer são Mauritânia (outubro/2012), Senegal (outubro/2013) e Angola (dezembro/2013)<sup>49</sup>.

Atualmente, a empresa tem um panorama positivo em relação a exportações para os países africanos. Inclusive, a Força Aérea da Nigéria<sup>50</sup> deseja obter estas aeronaves, devido à insurgência da organização fundamentalista islâmica de métodos terroristas Boko Haram no país. Portanto, o governo nigeriano deverá aumentar consideravelmente os seus gastos de defesa ao longo dos próximos anos. Moçambique e a Líbia também estão na lista de potenciais compradores do Super Tucano, por meio de financiamento a médio e longo prazo<sup>51</sup>. Ademais, foi aprovada a doação para o governo moçambicano, de três aviões de treinamento Tucano<sup>52</sup> (Embraer BEM-312), mais modesto do que o Super Tucano.

### 4.2. Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC)

A CBC<sup>53</sup> é uma companhia brasileira que fabrica munições e armas para uso civil e militar. Sua composição é mista, tendo participação minoritária do governo brasileiro. Detém o monopólio da fabricação de munições no mercado brasileiro, tendo sua produção diversificada e atendendo principalmente o mercado exterior. A exportação da CBC para o continente africano está baseada na África do Sul<sup>54</sup>.

Entretanto, há polêmicas envolvendo esta empresa, desde que adquiriu a alemã Metallwerke Elisenhutte Nassau (MEN), em 2007. A partir do momento em que a CBC tomou o controle da empresa alemã, segundo uma especulação da revista alemã *Der Spiegel*<sup>55</sup>, foi colocado em cheque o cumprimento da lei alemã sobre regulamentação do setor de armas. No caso, especula-se que a companhia brasileira estivesse envolvida com negócios ilegais com a Líbia, o que é veementemente negado pela CBC.

48 Moraes, Rodrigo Fracalossi de. "A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

49 "Super Tucano Counter-Insurgency Plane Makes Inroads Into Africa" Defense Industry Daily.

50 Martin, Guy. "Nigeria interested in buying Super Tucanos". DefenseWeb.

51 "Moçambique poderá adquirir aviões de ataque Super Tucano do Brasil". Defesa Aérea e Naval.

52 "Brasil oferece aviões de treino Tucano a Moçambique". DefesaNet

53 <http://www.cbc.com.br/grupo-cbc>

54 <http://intl.cbc.com.br/international-sales/distributors%7C&pais=25>

55 "Fabricante brasileira do setor de defesa contesta acusações de revista alemã". DW Online. 6 Aug. 2014

### 4.3. Avibras

A Avibras Indústria Aeroespacial é uma empresa brasileira, que fabrica artilharia e sistemas de defesa aéreos. Seu principal produto é o Astros II, um sistema de lançadores múltiplos de foguetes. Este projeto ganhou dimensão durante a Guerra do Golfo de 1991, na qual foi requerido pelas forças americanas, sendo apoiado pela Arábia Saudita. Este país adquiriu e empregou este sistema contra as forças iraquianas<sup>56</sup>. Presentemente, os sauditas ainda possuem um grande arsenal de Astros II. Diante do continente africano, também se destaca a atuação deste sistema na Angola, onde foi utilizado durante a Guerra Civil angolana (1975-2002).

A Avibras também desenvolveu o sistema de artilharia de foguetes Astros Hawk, para apoio direto de fogo com leve e alta mobilidade. Em 2003, a África do Sul comprou lotes do produto por US\$ 200 milhões<sup>57</sup>. Atualmente, é a principal fabricante nacional de produtos militares. Apesar disto, entrou em regime de recuperação judicial em 2008. O governo, para evitar a falência desta empresa, passou a ser sócio minoritário, convertendo parte das dívidas da Avibras. Esta parceira público-privada permitiu que a companhia investisse em um novo projeto denominado "Astros 2020", avançado veículo lançador de mísseis e foguetes. Envolve a ampliação, reestruturação e reorganização de todo o sistema Astros.

### 4.4. Pecky

A Pecky, empresa dos EUA fabricante de uniformes militares, possui uma subsidiária brasileira, localizada em Divinópolis (MG), polo com forte tradição no ramo do vestuário. Esta filial tem um grande apelo exportador, tendo em seus principais clientes o Exército dos EUA e da África do Sul. Apesar de ser uma companhia pequena, está em pleno crescimento para o mercado internacional, e seu faturamento já ultrapassa US\$ 10 milhões<sup>58</sup>.

### 4.5. Agrale

Agrale é uma companhia brasileira que fabrica veículos de grande porte, tendo uma forte participação no setor de indústrias de defesa. Esta empresa é relevante no

56 "Cruise missiles Made in Brazil". BBC News. 4 Set 2001

57 "O pacote bélico". IstoÉ Dinheiro. 16 Jun 2003

58 "Os exportadores brasileiros de defesa". DefesaBR

panorama internacional, exportando para diversos países. No continente africano, atua em países como Angola, Congo, Cabo Verde, Moçambique, Namíbia e Zimbábwe. Na esfera de defesa, o produto de maior relevância é o Agrale Marruá, um utilitário militar para transporte de pessoas e de carga. É considerado com um produto robusto, flexível e seguro e foi baseado no jipe militar EE-12, da extinta empresa Engesa. Atualmente, o Marruá, assim como a empresa como um todo, tem grande apelo de exportação, pois apresentou significativo aumento de produção e de vendas. Na África, destaca-se a produção para a Namíbia<sup>59</sup>.

### 4.6. Condor Tecnologias Não-Letais

A Condor é uma empresa brasileira de defesa e segurança, e é considerada como líder em tecnologias não letais, no Hemisfério Sul. O mercado de segurança pública está em franca expansão, alavancando esta indústria principalmente com a severa ocorrência de tumultos e protestos na região. Por isto, atualmente, é uma das principais empresas exportadoras neste setor no Brasil, tendo um grande volume vendido à África, podendo ser destacada a produção para a Argélia.

Entretanto, a empresa esteve recentemente envolvida em um caso bastante polêmico, envolvendo a Costa do Marfim<sup>60</sup>. Foram encontrados produtos da Condor neste país, onde foi imposto um embargo militar pela ONU desde 2004, na tentativa de frear a guerra civil no território marfinês. O caso foi explicado como uma transferência ilegal de armas não letais entre a Costa do Marfim e a Burkina Faso, que havia adquirido artefatos da fábrica brasileira em 2012.

### 4.7. Forjas Taurus

A Forjas Taurus S.A. é uma Empresa Estratégica de Defesa (EED) brasileira, fabricante de produtos de defesa, revólveres e fuzis, entre outros produtos. Possui uma grande atuação internacional, exportando para mais de 70 países. O continente africano está no topo de prioridades da empresa<sup>61</sup>, já exportando para Argélia, Cabo Verde, Egito, Gana, Moçambique, Namíbia, Senegal e África do Sul<sup>62</sup>. A Taurus vê grande potencial na África, inclusive pela crescente sofisticação das sociedades, crescimento das áreas urbanas etc.

59 "Agrale prepara-se para um novo ciclo de crescimento e inovações". Infodefensa.com

60 "Armas brasileiras na Costa do Marfim". Conectas Direitos Humanos.

61 "Empresa brasileira já é a quarta distribuidora de armas nos EUA". Estadão Online

62 [http://taurusexport.com/en/?page\\_id=35](http://taurusexport.com/en/?page_id=35)

## 5. Novas Iniciativas

O mercado bélico africano era tradicionalmente guiado por poucos e grandes players. De acordo com o gráfico abaixo, o volume das exportações de armas convencionais tem sido guiadas pela Rússia, seguido dos EUA e China, que são muito superiores ao volume brasileiro, como nota-se na Figura 5.

Entretanto, com a ascensão de economias menores, a expectativa é de que haja embates entre outras empresas de defesa. Foram abertas possibilidades para acordos entre polos de tecnologia e indústrias bélicas, sejam africanas ou não, como no caso citado do míssil A-Darter. Como já mencionado anteriormente, com

Figura 5 - Volume de armas exportadas provenientes do Brasil, China, Rússia e China, 1970-2013

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Brazil		36	8	18				
China		112	99	78	12	45	7	61
Russia							230	443
United States	291	345	125	240	89	31	30	
Total	403	480	210	270	134	268	534	339

	2010	2011	2012	2013	Total
Brazil		13	10	35	694
China	412	173	310	72	3784
Russia	833	1580	1085	601	11687
United States	77	544	432	57	7551
Total	1322	2310	1837	765	23716

In: SIPRI Arms Transfers Database (09 Mai 2014))

o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, a relação entre o governo brasileiro e os países africanos está bastante estreita. Esta aproximação dá-se em um momento geopoliticamente turbulento no continente africano, no qual há fortes ameaças de terrorismo, constantes conflitos nacionais e transfronteiriços, além de movimentos separatistas. Estes fatores trazem à tona a intensa necessidade africana de desenvolvimento do poderio de defesa, capaz de estar preparado para operações militares emergentes.

Em 2012<sup>63</sup>, foi firmado um convênio<sup>64</sup> entre a Apex-Brasil<sup>65</sup> e a ABIMDE<sup>66</sup> para promover as exportações no setor de defesa, sendo Gana, Angola e Namíbia os principais mercados africanos em foco. Atualmente, segundo a associação brasileira, o mercado de defesa da África tem rentabilidade de mais de US\$ 1 bilhão, retendo aproximadamente 10% do mercado global e com crescimento anual de 5%. No mesmo ano, o Brasil participou do evento "Africa Aerospace and Defense" (AAD), com objetivo de estimular os negócios relativos à indústria africana de defesa.

### 5.4. África do Sul

O Acordo de Cooperação Militar entre Brasil e África do Sul<sup>67</sup> pode ser relembado como parte destas novas iniciativas. Os países, segundo os governos respectivos, são parceiros ideais no campo de defesa, já que dispõem de visões geopolíticas similares. Além disso, ambos possuem potencial de crescimento no campo tecnológico, com empresas amplamente capacitadas e também voltadas ao mercado externo. Observa-se que as melhores oportunidades para as empresas destas nações estão no âmbito internacional, pois as capacidades militares nacionais ainda são restritas.

Fora a Rússia e a China, com suas indústrias de defesa bem consolidadas, a África do Sul no contexto atual é o país com melhor eficiência relacionada à indústria de defesa entre os emergentes - está em pleno desenvolvimento. Um projeto militar nacional com bastante evidência é a Aeronave Avançada de Reconhecimento Leve de Alto Desempenho (AHLAC)<sup>68</sup>, iniciativa da empresa de defesa aeroespacial Paramount Group em parceria com a companhia engenharia aeronáutica sul-africana Aerosud. Foi a primeira aeronave militar e arquitetada e produzida inteiramente no continente africano.

63 "Apex-Brasil e ABIMDE assinam convênio que promove exportação de materiais de defesa e segurança". Apex-Brasil..

64 Apex-Brasil: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos r

65 Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa & Segurança: Fundada em 1986, "(...) congrega as empresas do setor de material de emprego militar com a finalidade de patrocinar, promover, e representar seus interesses e objetivos comuns, visando o engrandecimento social e econômico do País". In: <http://www.abimde.org.br/>

66 "Africa Aerospace and Defence returns to the City of Tshwane". The Centurion South Africa.

67 "África do Sul tem a mais eficaz indústria bélica entre os países emergentes". Área Militar.

68 <http://www.paramountgroup.biz/pt/solucoes/defesa-nacional.html>

Além deste projeto, destaca-se a empresa Denel Dynamics, referida no início do artigo. Produz Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT), e é considerada a líder em tecnologia de sistemas de defesa no continente africano. Com o estabelecimento da Denel do Brasil, e reiterando a parceria com o governo brasileiro, a companhia sul-americana acordou com a Força Aérea Brasileira (FAB) para fornecer um de seus principais produtos, o Skua, drone alvo aéreo de alta velocidade<sup>69</sup>.

### 5.5. Angola e Moçambique

Estes dois países africanos com fácil aproximação brasileira, ambos lusófonos, possuem economias em expansão e com ótima oferta de recursos naturais. O Brasil possui cooperações bilaterais de defesa com os angolanos e os moçambicanos, com a missão de auxiliar no desenvolvimento de suas respectivas indústrias de defesa. O governo brasileiro vê a cooperação com a Angola como uma relação vital<sup>70</sup>, pois este país é o principal parceiro comercial do Brasil em geral, no continente africano. O Brasil já comercializa equipamentos militares para este país, ainda que haja um grande potencial de exportação a ser explorado.

Em 2014, os governos brasileiro e moçambicano reuniram-se para reafirmar o acordo bilateral<sup>71</sup>. Busca-se um novo impulso ao domínio militar de ambos os países, além da promoção da indústria de defesa de Moçambique. Como parte das iniciativas apresentadas, foram destacadas operações de apoio à paz no território africano, realização de exercícios militares conjuntos e de treinamentos de militares moçambicanos diante do Exército brasileiro. Nota-se também um grande interesse brasileiro em contribuir para a ampliação da estrutura naval moçambicana.

### 5.6. África Subsaariana - Outros Países

Ainda podem ser mencionadas outras nações africanas com ampla necessidade de modernizar e aumentar as suas capacidades nas áreas de defesa e ordem público. Nigéria e Uganda, devido à ameaça terrorista constante, buscam reanimar suas forças armadas e polícias, além de importar de armas militares para combater estas

69 Campbell, Keith. "Denel breaks into Brazilian market". Creamer Media's Engineering News

70 "Ministros da Defesa de Angola e do Brasil assinam acordo de cooperação". Observatório dos Países de Língua Oficial Portuguesa (OPLOP)

71 "Área da Defesa: Moçambique e Brasil reforçam cooperação". Notícias Online. 20 Mar 2014

ameaças. Ademais, outros emergentes africanos, com mercados interessantes para exportação brasileira no setor são: Senegal, Gana, Costa do Marfim, Marrocos, Sudão, Quênia e Etiópia - os quais contam com uma necessidade de adaptar e modernizar as suas forças armadas com equipamento mais adequado para os novos desafios de segurança (terroristas, tráfico de drogas etc.). Essencialmente, a África, nos próximos anos, tem potencial para se tornar um mercado efetivo de segurança e defesa, seja na produção ou na aquisição destes artefatos.

### 5.7. África Setentrional

A Argélia é uma das principais potências militares diante da África Setentrional. No segmento de defesa, possui as especialidades de contraterrorismo e de contra insurgência, devido a crescentes episódios de terrorismo relacionados a Al-Qaeda e a outras organizações militares islâmicas. É um grande parceiro comercial do Brasil, e desde 2006<sup>72</sup>, é discutido um acordo de defesa e segurança entre os dois países, com o objetivo de promover o desenvolvimento das indústrias nacionais e a pesquisa científica. A indústria brasileira de defesa e segurança está presente na Argélia há 10 anos, com exportações de munição não letal, vendidas pela CBC.

Ademais, o Egito, a Líbia e a Tunísia destacam-se, no Norte da África, como emergentes na área militar e de defesa, e importam equipamentos brasileiros neste segmento desde as primeiras iniciativas brasileiras de exportação militar<sup>73</sup>. Na Figura 5 nota-se a participação dos dois últimos na exportação de armas brasileiras. Estes países

Figura 6 - Armas exportadas para a África Setentrional (1970-2013)

Recipient	Supplier	No. ordered	Weapon designation	Weapon description	Year of order	Year(s) of deliveries	No. delivered
Libya	Brazil	(180)	EE-11 Urutu	APC	1951	1951-1952	(180)
Libya	Brazil	(500)	EE-9 Cascavel	Armoured car	1973	1973-1978	(500)
Tunísia	Brazil	(6)	EE-11 Urutu	APC	1982	1982-1983	(6)
Tunísia	Brazil	(24)	EE-9 Cascavel	Armoured car	1982	1982-1983	(24)
Tunísia	Brazil	(12)	EE-11 Urutu AFSV	IFV	1982	1982-1983	(12)

In: SIPRI Arms Transfers Database (09 Mai 2014))

72 Pagel, Geovana. "Brasil e Argélia terão acordo em defesa". Agência de Notícias Brasil-Árabe.

73 Moraes, Rodrigo Fracalossi de. "A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010". Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

estão diante de constantes conflitos e de fronteiras instáveis. O exército líbio, a partir da década de 60, passou a ser abastecido pelos soviéticos, também contando com exportações de armamentos brasileiros. Entretanto, após a queda da União Soviética, o país teve sua modernização militar paralisada. O país se encontrou diante de grandes tensões no início do século XXI, principalmente desde a Guerra Civil de 2011. Em consequência a este conflito, a Líbia sofreu uma intervenção militar da OTAN, atitude condenada pelos BRICs, que propuseram uma solução pacífica para o combate. A necessidade de desenvolvimento de defesa tornou-se evidente, e um dos países mobilizados para auxiliar o Exército Líbio foi o Brasil, principalmente na área aérea.

### **5.8. Desafios e Oportunidades**

Apesar de estas parcerias terem grande potencial, ainda há diversos obstáculos a serem superados. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a participação africana na Balança Comercial Brasileira ainda é modesta e a parcela de exportação do Brasil à África ainda não apresenta níveis estáveis de crescimento. Destacam-se vários desafios para um crescimento expressivo do setor: a concorrência vinda de outros países; a escassez, em alguns casos, de financiamento adequado para a exportação; e limitações financeiras, técnicas e de governança do lado africano.

Como mencionado anteriormente, o Brasil está enfrentando um mercado ainda muito controlado por alguns players grandes: particularmente, os EUA, a Rússia e a China. Para poder atingir o seu potencial de exportação, o Brasil precisa identificar e explorar a sua vantagem competitiva, ou seja: identificar as fraquezas dos outros países e oferecer alternativas aos países africanos. Especificamente, o Brasil pode oferecer “soluções intermediárias” – entre a mais moderna tecnologia, com altíssimo preço dos EUA e os produtos “baratos”, mas de qualidade e nível de tecnologia inferior da Rússia e China. O Brasil precisa se aproveitar da vantagem adquirida pela cooperação diplomática, encaminhado pela via pública para se consolidar comercialmente. A manobra incluiria as soluções integradas de alta tecnologia ou produtos mais simples e de consumo regular, para que as barreiras técnicas e financeiras costumeiras de países emergentes sejam contornadas em prol do desenvolvimento de ambas as indústrias.

A outra grande vantagem que o Brasil precisa explorar ainda mais para apoiar as suas vendas é o seu pacote de apoio e treinamento para os países africanos – algo onde o Brasil já é bastante reconhecido e pode ainda fazer mais. Exemplos específicos incluem uma ampliação do quadro de militares africanos que vêm estudar o fazer intercâmbio no Brasil (tanto em número como também em variedade de países africanos envolvidos).

É preciso também fortalecer ainda mais a cooperação entre os setores público e privado brasileiros – Ministério de Defesa, Itamaraty e MDIC de um lado, e ABIMIDE, CNI e outros do lado privado. Já existia, na Era Lula, uma relação mais estreita que pode ser reforçada. Seria importante também ligar mais diretamente as atividades estratégicas e políticas na área de defesa (ex. A ZPCAS) às possíveis exportações brasileiras.

Sobre financiamento vale destacar que a China, particularmente, oferece soluções “turn key” para os países africanos: as empresas (geralmente estatais ou ligadas estreitamente ao governo) vêm com pacote de financiamento (barato) já pronto. É fundamental o governo do Brasil, particularmente via o BNDES, fortalecer a sua capacidade de oferecer aos governos africanos soluções de financiamento que são competitivas, tanto em termos de prazo como também em precificação do mesmo. Um fator importante nesta avaliação é a questão de mitigação de risco – vide outro artigo nesta mesma revista. É do conhecimento de todos que as empresas brasileiras de varios setores – inclusive de defesa – perderam vendas na África por falta de financiamento competitivo.

Além disso, grande parte dos mercados africanos ainda têm carências graves. Muitos deles são economias essencialmente primárias e dependentes de outros países. Portanto, para o Brasil poder aumentar as suas vendas na área militar e de defesa de forma sustentável, seria importante o Brasil (como governo e setor privado) contribuir ainda mais para o crescimento sustentável da África. Parte disso são financiamentos, a partir do BNDES, ou mecanismos para facilitar a aquisição de produtos brasileiros militares, através de condições acessíveis e doações – como foram mencionados nos casos ao longo do texto. Mas, adicionalmente, seria necessário contextualizar o setor dentro de uma estratégia mais ampla de fortalecimento das relações comerciais bilaterais – com investimentos brasileiros em vários setores, com a crescente presença das construtoras brasileiras no continente etc.

Vale destacar também que – tanto para o setor de defesa como para outros – é preciso alavancar muito mais a presença diplomática brasileira na África. Como todos sabem, o número de embaixadas brasileiras na África dobrou durante a era Lula. Mas, segundo vários empresários brasileiros, ainda faltam mecanismos e ações adequadas para recolher e apresentar ao empresariado brasileiro informações sobre oportunidades comerciais nos países africanos de forma “acionável” (quer dizer: informação suficiente e em tempo hábil para o empresário poder participar de licitações etc.). Aqui, outros países – China, EUA, Canadá, França e Alemanha, por exemplo – agem de forma muito mais proativa, e com maior coordenação entre os setores público e privado.

A partir destas ações, o país pode aumentar a sua presença estratégica diante do segmento de defesa, no continente africano. Evitar-se-iam certos riscos que o continente enfrenta principalmente diante dos diversos conflitos transfronteiriços que ocorrem na região. Na área da segurança pública, seria importante mencionar que o Brasil – tanto governo como setor privado – ainda pouco alavancou as suas experiências em pacificação de áreas urbanas para poder ampliar a sua relação estratégica com a África. No continente com maior crescimento urbano no mundo, está aumentando também a preocupação com a violência, tráfico de drogas, falta de segurança pública etc. Como Israel e Colômbia têm feito há muitos anos nas suas áreas, o Brasil pode também exportar produtos e serviços (assessoria, treinamento etc.) nesta área. Nota-se uma série de desafios diante do mercado africano, principalmente devido a fatores que podem ser resolvidos pelo próprio lado brasileiro. Ainda assim, a África é um continente com grande potencial, e no caso, o segmento de defesa e segurança, permanece no radar brasileiro. A necessidade de modernizar suas forças armadas e o crescimento expressivo de muitas economias africanas faz do seu mercado um alvo para todas as indústrias de defesa globais. É preciso que o Brasil use todas as suas cartas – ligações históricas com o continente; afinidades culturais, políticas, econômicas e estratégicas; e sua imagem internacional através da ONU e posição de neutralidade em conflitos internacionais – para poder ganhar mais espaço neste mercado importante – e crescente.

## 6. Conclusão

Em grande parte de sua evolução histórica, desde o governo de Geisel, o governo brasileiro busca solidificar sua indústria de defesa. Diante da era Lula, apesar do valor de exportações militares não terem alcançado o patamar da época de 1975-1992, nota-se que se equiparou à média relativa às exportações mundiais deste ramo no referido período. Avalia-se que a atuação deste governo foi de maior destaque à consolidação da esfera política e diplomática, consolidando e desenvolvendo parcerias na área de Defesa, para que a ação partisse primordialmente do setor público e que se consolidasse por meio da iniciativa privada. Por este motivo, a reaproximação brasileira ao Continente ainda não se traduziu no aumento esperado do comércio de equipamentos de defesa.

O país de dimensões continentais, que atualmente passa pelo processo de modernização de seu próprio equipamento de defesa, tem assumido seu posto de potência regional e para isso são esperados gastos de US\$ 241.41 bilhões no período de 2012-2017<sup>74</sup>. As pretensões do Ministério da Defesa envolvem a diminuição da dependência de produtores externos e o desenvolvimento das capacidades de defesa nacionais.

Durante o período da previsão, o Brasil também deverá se aproveitar de atrativas oportunidades comerciais, principalmente através da expansão de suas exportações. Espera-se também, como já analisado neste, que as exportações para a África se solidifiquem nos próximos anos. Até o momento, os principais países são Angola e Moçambique (Iusófonos), com os quais o Brasil já firmou acordos de cooperação bilateral; da África Setentrional, Argélia, Líbia e Egito; e da Subsaariana, Nigéria, Gana, Etiópia, Uganda, Senegal, Quênia e Etiópia. O caso da África do Sul é um bom exemplo de cooperação bastante consolidada, principalmente por conta do míssil A-Darter. Este movimento de expansão deve beneficiar também as empresas privadas brasileiras na África, como Embraer, CBC e Agrale, entre outras.

Por outro lado, as ações governamentais também têm promovido parcerias importantes para fomentar a indústria africana. O governo brasileiro diversas vezes já afirmou a importância do relacionamento com o continente, como uma potência

74 Dados da pesquisa publicada em 2013 “Brazilian Defense Industry Market Opportunities” pelo ICD Research / Strategic Defence Intelligence.

emergente, e as intenções de investimento de forma ampla, projetando maior influência e aproveitando os atrativos africanos em diversos campos. Como já visto, o relacionamento sobre o Atlântico tem se solidificado nos últimos governos por iniciativas como a ZOPACAS/ZPCAS<sup>75</sup>, o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS, 2003) e o Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul (2013).

Em conclusão, vale ressaltar que o comércio bilateral do Brasil com a África na área de defesa ainda fica muito aquém do seu potencial – tanto em comparação ao passado (particularmente durante o governo Geisel) como também comparado com as estreitas relações diplomáticas que o Brasil tem desenvolvido com o Continente nos últimos 12 anos. É necessário alavancar melhor as relações políticas e as ferramentas de financiamento que o Brasil possui – particularmente o BNDES – para que o comércio bilateral de defesa possa atingir o seu potencial.

75 Apesar da iniciativa ter origens na década de 1960, grandes esforços em prol da revitalização e do fortalecimento tiveram espaço em 2012 no encontro entre os ministros das Relações Exteriores de Angola e Brasil. Em 2013, a Reunião Ministerial seguiu para sua 7ª edição.

**Pablo de Rezende Saturnino Braga;**  
**Pedro Brant Desiderati**

## Democratização e política externa: um olhar sobre Brasil e África do Sul

### 1. Introdução

A proposta deste ensaio será um estudo comparativo da política externa de países emergentes que tiveram um recente processo de democratização: Brasil e África do Sul. Qual é a relação entre a história de formação das identidades nacionais que os Estados brasileiro e sul-africano promoveram no decorrer do século passado e os novos projetos de inserção internacional que esses países formulam para o século vigente? O projeto de revisionismo da identidade nacional de Brasil e África do Sul é fruto dos processos de democratização e busca pela renovação das credenciais diplomáticas no sistema internacional após regimes de exceção em ambos os países. A política externa de Brasil e África do Sul em perspectiva comparada vai nos prover os instrumentos para a análise mais ampla do projeto de inserção internacional de potências emergentes que, detendo capacidades materiais e contando com fatores ideacionais, almejam protagonismo internacional, com o destaque para a cooperação sul-sul que desenvolvem. O estudo de caso para ilustrar nossa análise será o Fórum IBAS.

76 Pablo Saturnino é doutorando em Ciência Política pelo IESP/UERJ e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Pesquisa temas relacionados à política externa e direitos humanos, com o foco em potências regionais. É Analista de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão e professor da Ibmec. Pedro Desiderati está se graduando em Relações Internacionais pelo IBMEC. Bicultural, obteve o Baccalauréat francês em 2010. Trabalha na área internacional da Biblioteca Nacional e atua na Simulação das Nações Unidas (SiONU) e no grupo Mediação Brasil.

## 2. O Estado e a identidade nacional

A construção da identidade nacional pelo Estado exige um processo de racionalização política para ter assegurada a sua estabilidade social - segundo as diretrizes eurocêntricas. A busca da homogeneidade foi tradicionalmente associada a essa estabilidade, nesse sentido o Estado objetiva mitigar os conflitos sociais que porventura ameacem a sua soberania doméstica e o monopólio do uso da força. Dessa forma, o Estado controlou e tentou racionalizar a questão racial nos projetos de modernidade.

Nas perspectivas de Rothchild (1986) e Horowitz (1985) as premissas da teoria da ação racional desvendam a relação entre o Estado e questão racial. O Estado elabora a política para controlar os conflitos étnicos, por isso a formação do Estado interfere nas identidades étnicas. Os processos de fundação nacional são, pois, processos de formação de identidade étnica. Para Winant (1994), a teoria da formação da raça possibilita a compreensão do papel do Estado na construção histórica da raça. O Estado dispõe de instrumentos políticos para administrar os conflitos étnicos, como a sujeição (que se aplica ao caso do apartheid) ou a assimilação cultural (aplicável ao caso brasileiro). Essas escolhas políticas são fundamentais na formação da identidade nacional a partir do Estado. A nacionalidade estabelece um vínculo direto entre Estado e sociedade e se fundamenta em discursos de identidades coletivas (Kpessa et al, 2011, p.2117-18).

As narrativas nacionais geralmente reiteram a tese de excepcionalidade dos países. Nos estudos sobre a formação do Brasil e África do Sul devemos identificar as minúcias dessa narrativa. Todavia, quando falamos de identidade nacional, é importante ressaltar que a identidade nacional, projeto homogeneizador do Estado, é múltipla e fluída, e o Estado não se fecha na definição que assume em determinado momento histórico. Os Estados brasileiro e sul-africano são exemplos dessa adaptabilidade: incorrem em grandes narrativas nacionais no século XX no intuito de homogeneizar uma identidade (e a questão racial é central nesses projetos), mas passam por marcantes mudanças no final do século XX, as quais dão ensejo para reformulações nas identidades nacionais que buscam afirmar.

No Brasil e na África do Sul, o discurso da identidade nacional foi construído, entre outros aspectos, a partir da questão racial, embora de formas diametralmente opostas, como analisaremos agora.

## 2.1. A África do Sul e o apartheid

Alguns estudos proeminentes sobre a construção do Estado-nação na África do Sul imputam aos conflitos entre as elites, ou à falta de homogeneidade entre elas, a necessidade de elaboração de uma identidade nacional fundamentada na supremacia racial. Anthony Marx explica que: “to bind up the nations’s wounds among whites, blacks were bound down, and the wound of race was left to fester” (1998, p.2). Ao encorajar a fidelidade à nação, os Estados fortalecem o seu reivindicado monopólio da violência legítima. Nesse sentido, as elites encontram no Estado-nação a coincidência de domínio institucional com fidelidade que pode diminuir o conflito interno. A Guerra dos Bôeres, entre os colonos africânderes e ingleses, é o marco histórico que demonstra o conflito entre elites, o qual veio a ser resolvido gradativamente com a ideologia de supremacia racial e o Estado que demarcou a cidadania de acordo com esse pensamento. O apartheid foi erigido em uma sociedade que durante toda a sua história moderna desenvolveu formas de supremacia branca, no processo de dupla colonização (britânica e africânder) pelo qual passou a África do Sul.

A vitória do Partido Nacional nas eleições de 1948 levou os africânderes ao poder na África do Sul. A instituição do apartheid pelo Partido Nacional transformou em política oficial o pensamento dos africânderes, que consideravam o Estado segregacionista a única solução para o caos, a única forma de se evitar o perigo da sociedade miscigenada (Ribeiro, 2006, p.304). Na ótica africânder, o perigo de que o contato cultural europeizasse os africanos e criassem laços de identidade com os brancos, poderia ser imunizado com a filosofia de que a raça deve ser o fundamento da nação, pois a presença de múltiplos grupos raciais em um Estado seria potencialmente desestabilizador por criar demandas por direitos e autodeterminação. O “desenvolvimento separado” nacionalizou a raça dos brancos e desnacionalizou os africanos (Macdonald, 2006, p. 12).

O ideal do governo africânder era a separação total da civilização em todas as esferas da vida: racial, social, sexual, nacional e cultural, conforme o pensamento de Geoffrey Cronjé (Coetzee, 1991). Segundo o pensamento essencialista de Cronjé, a variedade racial é a vontade de Deus, e o homem deve agir para que essa variedade seja mantida, sem que as raças se misturem (Ribeiro, 1994, p.7). Cada raça tem o seu chamado e deve cumprir o seu destino conforme os desejos divinos. Assim, Cronjé adapta a ideia da fé calvinista ao seu pensamento racial. A raça torna-se o indivíduo

coletivo (Ribeiro, 1994, p.10) e o contato racial provoca a alienação da própria cultura e até a desnacionalização, representando uma violência ao designio divino.

O africânder, defendia Cronjé, era o único povo de origem europeia autóctone na África do Sul e, por isso, era apto a identificar os verdadeiros interesses nacionais, ao contrário dos ingleses, tidos como forasteiros (Ribeiro, 1994, p.15). Para o maior doutrinário do apartheid, o liberalismo britânico representava um projeto imperialista com o fim de enfraquecer a nação sul-africana. A resposta contra o liberalismo britânico deveria então ser dada por todas as raças. Destarte, os brancos africânderes, os negros e os mestiços deveriam se desenvolver separadamente, porém com a tutela reconhecida dos primeiros, por serem supostamente mais desenvolvidos e estarem cumprindo o chamado de Deus. Cronjé era contundente:

Quanto mais radicalmente for implementada a separação racial, melhor ela será; e quanto mais conseqüentemente a política de apartheid for posta em prática, tanto mais eficientemente estará assegurada nossa pureza racial e nossa sobrevivência racial europeia genuína (Ribeiro apud Cronjé, 1994, p.20).

A consequência dessa complexa máquina social balizada por uma ideologia segregacionista foi uma nação profundamente desigual. Os brancos sul-africanos eram tão prósperos quanto as classes altas da Europa e dos EUA, enquanto as homelands não recebiam quase nenhum serviço público (Sampson, 1990, p.200). A África do Sul tornou-se um país parcialmente industrializado, com profundas divisões sociais fundadas no critério racial. Entretanto, ao passo que o objetivo político almejava a segregação e desnacionalização dos negros, a economia absorvia cada vez mais os trabalhadores negros. Para controle da atividade econômica, a máquina estatal sofisticou seus mecanismos de repressão racial, com leis de passes cada vez mais severas, remoções forçadas e detenções sem julgamento.

## 2.2. Brasil e o mito da democracia racial

No Brasil, o discurso da democracia racial foi instrumentalizado pela elite em um sentido de afirmação da excepcionalidade brasileira no mundo e, ao mesmo tempo, com claro propósito de evitar o que se convencionou chamar de haitianismo, ou seja, o medo das elites de uma revolta popular capitaneada por ex-escravos ou seus descendentes. A política de embranquecimento é o resultado que se disfarça sob

a égide da democracia racial, isto é, a naturalização da discriminação e criação de padrões sociais que normalizam a desigualdade entre as raças.

Fundamentado no pensamento de Gilberto Freyre e difundido pelo Estado brasileiro como uma resposta às leituras evolucionistas que legitimavam o “fardo do homem branco” e o imperialismo, o mito da democracia racial apresentou-se como uma saída estratégica das elites brasileiras para a suposta inviabilidade do Brasil se desenvolver devido à sua alta miscigenação populacional. Aquilo que era visto negativamente pelas ciências em defesa da eugenia - o que se convencionou chamar de “darwinismo social” - foi contestado pela sociologia modernista de Gilberto Freyre, que apontou a suposta ausência de consciência de raça do colonizador como um diferencial na formação da identidade nacional brasileira. Segundo Freyre, “Nossa formação social fez-se pela solidariedade de ideal ou fé religiosa, que nos supriu a lassidão de nexos político ou de mística ou de consciência de raça” (Freyre, 1998, p. 271).

A capacidade de resolução dos conflitos e o equilíbrio dos antagonismos sociais foram as marcas desse Brasil antropofágico, conforme noção modernista, que pode dar sua contribuição ao mundo justamente por esse potencial de mistura e hibridismo. O mito da democracia racial foi uma solução sofisticada para um problema de pluralismo racial e cultural. Os discursos da elite disseminaram a ideologia de harmonia racial e excepcionalismo, que se tornou base da identidade nacional (Hanchard, 1994, p.47). O Estado encontrou na democracia racial a fórmula de homogeneizar narrativa nacional e dirimir os possíveis conflitos étnicos.

Com a quase inexistência de conflito na elite majoritariamente branca, o Estado construiu e reforçou a ideologia da democracia racial. A homogeneidade das elites não criou a necessidade de se delimitar a cidadania para fortalecer a identidade dos incluídos nesse regimento. As tensões raciais foram acomodadas e os antagonismos equilibrados, com a licença da terminologia freyriana. As tensões raciais, no caso do Brasil, foram mitigadas pela cultura de tolerância que marcou a formação nacional.

Ancorado na tese da homogeneidade das elites brasileiras, Hanchard (1994) procura explicar porque no Brasil o movimento negro não se organizou na intensidade de como ocorreu nos Estados Unidos (com o movimento pelos direitos civis) ou na África do Sul (com o movimento antiapartheid). A ocorrência de grandes conflitos na formação desses países (Guerra de secessão nos EUA e Guerra dos Bôeres na África do Sul) demonstra a disputa por hegemonia entre elites com diferentes projetos nacionais. E abrem espaço, também, para maior contestação das camadas populares.

Para o Brasil, a consequência mais maléfica foi a incapacidade do brasileiro reconhecer os problemas raciais do país, como a discriminação, a violência e a desigualdade. (Hanchard, 1994, p.47). As relações raciais brasileiras foram despolitizadas pelas elites brancas, e o processo de hegemonia racial neutralizou a identificação dos não-brancos, o que, segundo Hanchard, tornou improvável a mobilização entre negros (1994, p.6). O autor é incisivo em suas críticas ao caráter racista da ideologia de democracia racial:

Racial democracy and its attendant racist ideology of whitening was the result of the elite's struggle to reconcile Brazil's actual social relations-the absence of a clear line between white and nonwhite-with the doctrines of scientific racism that had penetrated Brazil from abroad and greatly influenced the course of Brazilian history, race relations and national identity (Hanchard, 1994, p.8).

A literatura crítica ao culturalismo freyriano, capitaneada por Florestan Fernandes (2007), coloca sob suspeita a tese da democracia racial, embora não rechace o alto grau de miscigenação da sociedade brasileira. A miscigenação, essa sim, é o fato social que vai de encontro aos pressupostos do sistema aparteidista estruturado pelos africanos na África do Sul. A miscigenação não pode, todavia, levar à conclusão da ausência do racismo no Brasil. A democracia racial é um discurso mítico que faz parte da cultura da elite brasileira de acomodação das tensões sociais, ou o equilíbrio de antagonismos explicado por Freyre. A estratégia de cooptação das elites se consubstanciou no discurso da democracia racial brasileira, que seria um exemplo para o mundo, principalmente na conjuntura internacional pós-Segunda Guerra Mundial, quando uma nova ordem mundial emerge do repúdio às violações racistas dos regimes nazi-fascistas.

Portanto, os dois Estados forjaram uma identidade nacional no século XX atrelada à questão racial: o Brasil apelando para sua miscigenação como elemento de legitimação de uma democracia racial; a África do Sul defendendo a separação das raças com fundamentação religiosa do calvinismo ortodoxo. Do ponto de vista ideológico foram identidades diametralmente opostas, mas a análise empírica demonstra muitos aspectos de semelhança entre Brasil e África do Sul. A democratização no final do século XX é o ponto de encontro dos casos que serão comparados, com fim do regime militar brasileiro e colapso do regime aparteidista na África do Sul.

### 3. Democratização, identidade e política externa no Brasil e na África do Sul

Como vimos, no Brasil e na África do Sul, o discurso de identidade nacional foi construído pelos Estados a partir da questão racial, embora de formas diametralmente opostas. O Brasil enfatizou a sua suposta democracia racial amparado pela leitura modernista da sociologia culturalista de Gilberto Freyre, marco que rompeu com as perspectivas pessimistas sobre a miscigenação brasileira e as vigentes teorias evolucionistas das ciências sociais. A África do Sul, ancorada nas suposições etnocêntricas de superioridade do homem branco, reivindicou a divindade fundamentada no calvinismo ortodoxo para justificar a separação das raças e criação de um país de brancos na África. Nos dois países, uma das mais perversas consequências dessas ideologias nacionais perpetradas pelos Estados foi o aprofundamento da desigualdade social, e esse é o maior desafio reconhecido com o processo de democratização que os dois países passaram no final do século XX..

Se no caso da África do Sul o conflito racial foi o epicentro dos debates para a formação de um novo país, no Brasil, a questão da raça ficou emaranhada às garantias civis e à urgente necessidade de diminuição da desigualdade social - a qual está em forte relação com a questão racial no país. O enfrentamento das injustiças sociais históricas, aprofundadas na construção de suas identidades nacionais no século XX, será um elemento estratégico para o projeto de inserção internacional desses países com a redemocratização. Nesse sentido, haverá um revisionismo das identidades nacionais (muito mais radical no caso sul-africano). O Brasil reconhece os efeitos perversos da escravidão, assume a existência de racismo, ao contrário das ideias difundidas pelo mito da democracia racial, e insere a desigualdade social como maior obstáculo ao desenvolvimento do país. A África do Sul projeta a imagem do país multirracial que surge dos escombros do famigerado regime de segregação racial. Construir a nação é um dos objetivos históricos da África do Sul pós-apartheid (Alexander, 2006, p.113), e a metáfora do "Rainbow Country" simboliza a centralidade da questão racial nesse projeto.

Na construção desses projetos democráticos que miram o século XXI, consubstanciados pelas novas e avançadas Constituições promulgadas pelos dois países, o reconhecimento dos paradoxos sociais e da necessidade de sua resolução são tópicos fundamentais para a renovação das credenciais diplomáticas desses

países no sistema internacional. O afã por credibilidade internacional enfrenta, naturalmente, as restrições sistêmicas do fim da Guerra Fria e as condicionalidades político-econômicas delimitadas pelo FMI e BIRD, nos anos 1990, para a aceitação dos países do “Sul” na ordem mundial pós-Guerra Fria. Essa dialética entre consolidação da democracia e inserção na economia política internacional cria tensões, que, muitas vezes, são mal resolvidas domesticamente e internacionalmente. Ainda que esses contratempos tenham momentos de maior nitidez, Brasil e África do Sul passaram nos principais testes e despontam no século XXI como potências emergentes que assumem crescente protagonismo no tabuleiro político mundial. Um elemento que reforça essa busca do protagonismo internacional é o fortalecimento das iniciativas de Cooperação Sul-Sul (CSS) pelos dois países.

#### 4. Cooperação Sul-Sul e busca de protagonismo internacional

Brasil e África do Sul possuem uma dupla inserção nas agendas de cooperação (são, ao mesmo tempo, beneficiários e doadores). O papel como doadores cresce devido ao salto qualitativo da CSS na duas últimas décadas. As práticas de CSS de Brasil e África do Sul simbolizam a construção de uma identidade nacional moldada a partir da defesa da democracia e dos direitos humanos, que, na arena internacional, se caracteriza pela forte ênfase no multilateralismo, no respeito ao direito internacional e na defesa dos meios pacíficos de solução de controvérsias. Esse é o perfil do protagonismo internacional almejado por essas potências emergentes, e a CSS viabiliza no cenário internacional a defesa dos valores sociais que consubstanciam a identidade nacional almejada após a democratização.

A afirmação de Mawdsley e Jenkins corrobora elementos centrais de nosso argumento sobre a busca do protagonismo internacional, a ênfase democrática e liderança regional dos países do IBAS<sup>77</sup>:

Like all countries seeking prestige on the international stage, India, Brazil and South Africa, each of which has developed innovative approaches to expanding and fulfilling rights domestically, have an incentive to boast of their achievements in this area.

<sup>77</sup> Em nosso estudo comparativo, todavia, a Índia não foi incluída.

They might thus be inclined to use participation in multilateral institutions to argue for strengthening the international human rights system. Indeed, a shared commitment to democratic development has led these three countries to form the IBSA (India, Brazil, South Africa) partnership forum. The IBSA countries [...] represent the developing world's three major regions: Asia, Sub-Saharan Africa and Latin America (2013, p.2).

A CSS de Brasil e África do Sul tem desenhos institucionais, objetivos e temas distintos. Na África do Sul, a agência responsável, a South African Development Partnership Agency (SADPA), é vinculada ao Department of International Relations and Cooperation (DIRCO)<sup>78</sup>. A cooperação bilateral é canalizada pelo African Renaissance and International Cooperation Fund (ARF), administrada pelo DIRCO e com recursos do Tesouro Nacional (Milani et al, 2013, p.17). A maior parte dos fundos da ARF é destinada aos países da Southern African Development Community (SADC) (Milani, 2012, p. 226). Trata-se de um discurso que enfatiza o regionalismo e a ideologia difundida do Renascimento Africano (Mawdsley; Jenkins, 2013, p.2). As estratégias da África do Sul são voltadas, portanto, à África em geral, com ênfase em processos de paz e construção da democracia, sendo a cooperação multilateral prevalecte à cooperação bilateral.

No Brasil, a CSS consiste no discurso de uma cooperação horizontal (Mawdsley; Jenkins, 2013, p.2). Apesar da CSS brasileira ainda não poder ser caracterizada como uma política pública pela escassez de normas e institucionalidades, há um esforço inicial de criar uma metodologia sobre o que é cooperação (o que demonstra a própria heterogeneidade dessa definição conceitual no âmbito internacional) e esclarecer quais são os gastos brasileiros nessa modalidade definida. Em uma segunda publicação oficial da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a cooperação brasileira (2013), a cooperação é definida como:

- gastos correspondentes à disponibilização de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros mediante a capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações e instituições no exterior; organização ou participação em missões ou operações de manutenção da paz; gestão de programas e projetos científico tecnológicos conjuntos com outros países e institutos de pesquisa; cooperação humanitária; apoio à integração de refugiados em território nacional; pagamento de contribuições e integrações de participação em organismos internacionais e

<sup>78</sup> Equivalente ao Ministério das Relações Exteriores no Brasil.

doações oficiais, organizados por modalidades em conformidade com a nomenclatura internacional vigente (IPEA, ABC, 2013, p.5).

O esforço é muito importante pois objetiva dar transparência às iniciativas brasileiras de cooperação. Nesse documento, Marcelo Côrtes Neri, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e Presidente do IPEA afirma: “Nesse movimento de reconfiguração da agenda internacional, o Brasil tem ampliado sua atuação e promovido uma política de diversificação de sua inserção global por meio da cooperação para o desenvolvimento internacional” (IPEA; ABC, 2013, p.11). Nota-se a relevância estratégica da cooperação para o maior protagonismo brasileiro no mundo.

Os elementos retóricos da CSS devem ser contrastados com a prática política da cooperação. Por isso optamos por uma iniciativa conjunta de CSS, o Forum IBAS, que é o estudo de caso para ilustrarmos os potenciais e as limitações das estratégias de inserção internacional de Brasil e África do Sul.

## 4.1. O Forum IBAS

O Forum IBAS é uma das mais ousadas iniciativas de CSS e um marco na institucionalização dessa modalidade de cooperação. Criado em 2003 pela “Declaração de Brasília”, o IBAS apresenta ambiciosos objetivos:

- um mecanismo de coordenação entre três países emergentes, três democracias multiétnicas e multiculturais, que estão determinados a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas.

Os princípios, normas e valores que fundamentam o Forum IBAS são a democracia participativa, os respeitos aos direitos humanos e o fortalecimento do multilateralismo - elementos que sustentam o discurso da identidade nacional dos Estados brasileiro e sul-africano pós-democratização. A ampla agenda temática do IBAS demonstra a existência de interesses comuns dos países em desenvolvimento nas instituições globais também uma forma de “soft balancing” que objetiva tornar os países-membros polos de uma ordem multipolar futura. O revisionismo sistêmico do IBAS busca criar um sistema multipolar que incorpore

valores derivados da “boa cidadania internacional” (Flemes, 2009, p.163-164, 167). Essa postura pode ser definida como a procura por soluções multilaterais para os problemas internacionais.

Interesses nacionais divergentes podem dificultar uma posição comum em negociações internacionais, como no caso da Rodada Doha na OMC. Na temática da agricultura, por exemplo, o Brasil defende uma ampla liberalização do comércio haja vista sua competitividade no setor agrícola, enquanto para África do Sul o setor agrícola é parte inexpressiva do produto interno bruto e das exportações e suas tarifas de importação para bens agrícolas giram em torno de 40% (Flemes, 2009b, p. 410). Mesmo com dificuldades como esta, o discurso de uma identidade comum presente no IBAS é baseado em valores como democracia e direitos humanos (Flemes, 2009b, p. 418) – e é nestas temáticas, portanto, que esses países devem adotar posições que corroborem esse discurso. O principal projeto social do IBAS, o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, é um tópico que propicia maior reflexão sobre a congruência entre discurso e prática da CSS.

O Fundo IBAS foi criado em 2004 para financiar projetos autossustentáveis e replicáveis, voltados para as necessidades dos países de Menor Desenvolvimento Relativo (MDRs) ou em situação de pós-conflito. Os países-membros devem destinar um milhão de dólares por ano, e os recursos são administrados pelo Escritório de Cooperação Sul-Sul (ECSS) da ONU, vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Até o presente, o Fundo IBAS concluiu ou está concluindo projetos em nove países (Burundi, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti, Palestina, Camboja, Laos, Serra Leoa e Vietnã).

O Fundo IBAS é uma iniciativa pioneira e que apresenta uma arquitetura de funcionamento muito versátil reconhecida internacionalmente. Todavia, os recursos que os países-membros destinam a essa iniciativa vão muito além da ambição do projeto e, em última instância, dos objetivos da CSS. O discurso da CSS só se consolida quando as práticas são suficientemente expressivas para servirem como alternativa. O capital simbólico do Fundo IBAS, reconhecido internacionalmente, tem que ser acompanhado por um capital material que lhe seja legitimador, haja vista a proposta ambiciosa de mudança da arquitetura da governança global presente na *raison d'être* do IBAS.

## 5. Considerações finais

A relação quase simbiótica entre Estado e nação na política moderna tem como pano de fundo diversas clivagens sociais que devem ser resolvidas por um projeto de construção da identidade nacional a que o Estado se propõe. A nacionalidade se transformou no elo de legitimação do Estado com a população, e, por isso, o Estado procura homogeneizar um discurso nacional para mitigar os efeitos de conflitos sociais. A questão racial é um dos focos desses eventuais conflitos que devem ser sanados pelo Estado, e, nos casos brasileiro e sul-africano, essa resolução encontrou formas distintas inspiradas por uma mesma lógica etnocêntrica.

Brasil e África do Sul construíram no século XX narrativas identitárias a partir da questão racial – a democracia racial e o apartheid. Por vias distintas, o resultado prático desses projetos foram sociedades extremamente desiguais. Os processos de democratização por que passaram no final do século XX, guardadas suas proporções, deram ensejo para novos discursos nacionais, que enfatizam a necessidade de defesa dos direitos humanos, das liberdades democráticas e correção das injustiças históricas. Nesse sentido, a democratização catalisou novos projetos de identidade nacional pelos Estados brasileiro e sul-africano.

O estudo das políticas externas de Brasil e África do Sul pós-democratização propicia análise empírica desse processo de revisionismo da identidade nacional provocado pela democratização. Considerados países emergentes e membros dos BRICS, ambos consolidam uma liderança regional e uma atuação mais autônoma nas principais questões mundiais – embora enfrentem notáveis dificuldades decorrentes deste maior destaque, pois a crescente responsabilidade internacional gera pressão sobre esses países. Esse protagonismo, mesmo que oscilante, corrobora a consolidação de identidades nacionais construídas a partir de valores democráticos.

O protagonismo ascendente tem como roupagem identidades que os dois países objetivaram após os processos de democratização: democracias plurais, multiculturais e multirraciais, que respeitam os direitos humanos e que apoiam o multilateralismo como resolução de controvérsias no cenário internacional. As dificuldades que encontram nessas temáticas são notáveis, como, por exemplo, a histórica desigualdade social, os altos índices de violência urbana, a corrupção, os

gargalos na economia e a precariedade de infraestrutura urbana. O grau e a qualidade do protagonismo internacional que essas potências emergentes alçarão no século XXI estão diretamente relacionados à forma de enfrentamento e resolução dessas mazelas sociais, políticas e econômicas.

O maior risco para os projetos de inserção internacional dessas potências emergentes é o esvaziamento político do discurso propositivo para uma nova ordem internacional. Isso pode ocorrer tanto devido à incapacidade de equacionar os maiores problemas domésticos quanto pela escassez de ações inovadoras e impactantes na arena internacional. O IBAS, especialmente, é uma iniciativa que reúne grande potencial para afirmação das identidades nacionais de Brasil e África do Sul e busca do protagonismo internacional. O ex-chanceler, Celso Amorim, aponta na mesma direção:

A política externa ativa e altiva que me coube conduzir não só foi possibilitada por essa nova conjuntura, como também a fortaleceu. Iniciativas como a criação de um mecanismo de diálogo entre as três maiores democracias do Sui (o Fórum IBAS, reunindo Índia, Brasil e África do Sul) reafirmaram nossa identidade democrática no plano externo [...] (Lopes, 2013, XI).

A iniciativa, porém, exige mais recursos para a concretude de suas propostas. Os recursos pouco expressivos (se pensarmos pelo potencial de investimentos dos Estados-membros) dedicados ao Fundo IBAS esvazia, nesse sentido, o discurso ambicioso que permeia a concepção da CSS. Ideias revolucionárias perdem seu ímpeto transformador quando não são acompanhadas de uma ação política condizente.

## Bibliografia

ALEXANDER, Neville. Cidadania, identidade racial e construção nacional na África do

Sul, pp. 113-129, Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, 2006

BARRETO, Fernando de Melo. A Política Externa após a Redemocratização. Tomos 1 e 2. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)

COETZEE, J.M. The mind of Apartheid: Geoffrey Cronjé – 1902. Social Dynamics, n.1, 1991, p. 1-35.

FERNANDES, Florestan. O negro no mundo dos brancos. Editora Global, 2007, 313 p.

FLEMES, Daniel. Brazilian foreign policy in the changing world order. South African Journal of International Affairs, vol 16, No. 2, Agosto 2009, pp. 161-182

\_\_\_\_\_. India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition. International Studies 2009b, 46: 401-421

FREYRE, Gilberto. Casa Grande & Senzala. Editora Record, Rio de Janeiro, 1998, 34ª edição.

HANCHARD, Michael. "Introduction" in Orpheus and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988. Princeton: Princeton University Press, 1994.

HOROWITZ, Donald. Ethnic Groups in Conflict, University of California Press, 1985

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010. Brasília: IPEA/ABC. Segunda edição, revista. 2013. Acesso: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro\\_cooperacao\\_brasileira\\_ed02a.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_cooperacao_brasileira_ed02a.pdf)

KPESSA, Michael; BE'LAND Daniel; LECOURS, André Lecours. Nationalism, development, and social policy: The politics of nation-building in sub-Saharan Africa.

Ethnic and Racial Studies, Vol. 34, No. 12, December 2011, pp. 2115-2133

LAMPREIA, Luís Felipe. A Política Externa do governo FHC: continuidade e renovação. In: Revista Brasileira de Política Internacional, ano 42, n. 2, 1998.

LOPES, Dawisson Belém. Política externa e democracia no Brasil. Ed. Unesp, 2013

MACDONALD, Michael. Why race matters in South Africa? University of KwaZulu-Natal Press, South Africa, 2006, 245 p.

MANDELA, Nelson. South Africa's Future Foreign Policy. Foreign Affairs, vol. 72, n.5, pp 86-97.

MARX, Anthony W. "Making Race And Nation: A Comparison Of South Africa", The United States, And Brazil, Cambridge, U.K. ; New York, NY, USA : Cambridge University Press, 1998.

MAWDSLEY, Emma; JENKINS, Rob. Democratic Emerging Powers and the International Human Rights System, FES International Policy Analysis, August 2013, 24 [http://www.fes-globalization.org/new\\_york/new-publication-democratic-emerging-powers-and-the-international-human-rights-system/#sthash.V1FVjJJO.dpuf](http://www.fes-globalization.org/new_york/new-publication-democratic-emerging-powers-and-the-international-human-rights-system/#sthash.V1FVjJJO.dpuf)

MLANI, Carlos R.S.; SUYAM, Bianca; LOPES, Luara L. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil? Friedrich Ebert Stiftung, Articulação Sul, novembro 2013, 60 p.

RAGIN, Charles C.; RUBINSON, Claude. The Distinctiveness of Comparative Research. In The Sage Handbook of Comparative Politics, 2009.

RIBEIRO, Fernando Rosa. Pribumi e nonpribumi: colonialismo e a construção do Estado-nação indonésio. Estudos Afro-Asiáticos, Rio de Janeiro, CEEA/ UCAM, janeiro, 2006, ano 28 p.275-318.

\_\_\_\_\_. A Construção da nação na África do Sul: a ideologia individualista e o Apartheid. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994. 32 p.(Estudos Ciências Sociais, 3).

ROTHCHILD, D. (1986). "State and Ethnicity in Africa: A Policy perspective," in Neil Nevitte and Charles. H. Kennedy, Ethnic Preference and Public Policy in Developing

States: Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc.

SAMPSON, Anthony. O Negro e o Ouro: Magnatas, Revolucionários e o Apartheid. Tradução Joaquim Palácios. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, 319 p.

SEIDMAN, Gay. Is South Africa Different: Sociological Comparisons and Theoretical Contributions from the Land of Apartheid”, Ann. Rev. Social, 1999, 419-40.

WINANT, Howard. Racial Conditions, University of Minnesota Press, 1994.

Author<sup>79</sup>

Sophie Crockett-Chaves

## The United Nations Force Intervention Brigade in the Congo: a new horizon for peacekeeping?

*“It is when we all play safe that we create a world of utmost insecurity. It is when we all play safe that fatality will lead us to our doom. It is in the “dark shade of courage” alone that the spell can be broken”*

(Dag Hammarskjold, 1962)

### Introduction

After nearly fifty-four years of on-off engagement in peacekeeping operations in the Democratic Republic of the Congo (DRC), the United Nations established a new, more aggressive kind of force for the conflict-stricken nation in March 2013: the Force Intervention Brigade. Constructed as a part of the existing United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), this more offensive combat force was designed to disrupt the ongoing

79 Sophie Crockett-Chaves é Assistente de Projetos do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Obteve Bacharelado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Royal Holloway, Universidade de Londres e em 2012 completou o Programa de Formação na área de Direitos Humanos da Missão Permanente do Brasil para a ONU em Genebra.

and persistent cycles of violence in the country and protect civilians by carrying out targeted operations to neutralize the militia in the region. There have been several valid criticisms of the United Nations' involvement in the Congo, both as an institution and as an actor, but the most important issue at hand is how the Intervention Brigade is succeeding in remedying these challenges and criticisms.

The DRC has always been regarded as a landmark case for peacekeeping operations (PKO) since the first mission was instated in the 1960's, and it has pushed several barriers with regards to accepted doctrines, mandates and powers of peace operations. The Congo crisis was in many ways a model subject for UN peacekeeping in the early 1960s and is, to this day, defining the organization's experience in the region and the continent in a wider context. It has set a benchmark for all subsequent operations in Africa and around the world, as it is seen to have had a lasting impact on United Nations Peacekeeping Operations. (Martelli, 1966: 233) For this reason, it is an extremely important case to analyse, as even though the UN tirelessly works towards bringing stability in the region, it seems to fail in achieving its primary and fundamental responsibility. Thus, this paper proposes to examine how this newly founded power created with the Force Intervention Brigade has renewed people's confidence that peace can be achieved in the region.

## A history of Africa's Open Wound

In order to understand the United Nations operation in the Congo, one must look at the historical framework that led to the outbreak of the conflict. Congolese independence was granted after extensive discussions with the Belgian government in January 1960, when it was agreed that an independent state would be established 5 months later. Thus, Congolese leaders raced to prepare the country for independence, establishing provisional executive councils, a constitution, a President and a Prime Minister as well as a Congolese policing force, which would be aided by Belgium. (Martelli, 1966: 47) However, political unrest quickly overwhelmed the post-independent sentiment in the Congo.

This eventually caused the Congolese government to formally request help from the UN Secretary-General (UNSG) at the time, Dag Hammarskjöld, but led to further unrest when, immediately following the UNSG's decision, Belgian forces

intervened without the consent of the Congolese government. (Martelli, 1966: 48) This had serious political ramifications as this intervention was seen to be "an external aggression, which is a threat to international peace and security" (United Nations, 1996: 177) Secretary General Hammarskjöld, invoking article 99 of the UN Charter, brought the matter to the attention of the United Nations Security Council. He recommended that the Council establish a peacekeeping force to assist the Congolese government to maintain order in the region until they regained full control and authority over their citizens to be able to complete their tasks. Thus, the United Nations Security Council adopted Resolution 143 on July 14th, 1960, and established the United Nations Mission in the Congo (ONUC) (United Nations, 1996: 178).

The mission had, as its two main objectives, to assist the Congolese government in restoring law and order and to withdraw Belgian troops from the region. Despite the difficulties, it managed to successfully remove Belgian forces within 6 weeks of the operation but it faced grave challenges with its other objective, with lack of cooperation from the Congolese government, the mission's efforts were hampered by the bureaucratic and uncooperative system of the country. This led to a constitutional crisis, which erupted on September 5th, 1960 and lasted for over 11 months. With lack of legal authority, the country became divided into 4 opposing camps (United Nations, 1996: 182).

This further increased the hostilities within the region and the United Nations began to find it hard to deal with the growing violence, suffering casualties of its own with 8 Irish soldiers killed on the 8th of November 1960 (United Nations, 1996: 183). Following this, a number of incidents occurred that caused the Secretary-General to draft a plan of national reconciliation to consolidate the Congolese government and complete the mission. In February 1964, however, the Security Council's willingness to maintain involvement in the Congo conflict was wearing off and they suspended the mission shortly afterwards even though many of the tasks they had set out to do had not been completed (Martelli, 1966: 219).

Many describe Hammarskjöld's commitment to pioneering the multifarious interests of the international community in the Congo as exemplary, especially when combined with his diligent pursuit of the implementation of his policies (Serageldin, 2005: 4). By resisting the efforts and pressures from both Eastern and Western hegemonic states, he was perceived as a revolutionary figure within the United Nations (Abi-Saab, 1978:

112). It was believed that Hammarskjöld's vision and his perseverance revolutionized peacekeeping missions and the international world order (Serageldin, 2005: 2).

It is essential to understand that the failure of the ONUC to complete its objectives reflected very badly on the United Nations' ability as an organization and had an unparalleled impact in the next stage of UN involvement in the Congo in 1999, known as the United Nations Mission the Democratic Republic of the Congo (MONUC) and its successor, the United Nations Organization Stabilization Mission in Democratic Republic of the Congo (MONUSCO) (Boshoff, 2004: 136). The new MONUSCO mission was authorized by the Security Council to use all necessary means to carry out its mandate particularly relating to civilian protection, humanitarian workers and human rights advocates and defendants under imminent threat of physical violence and to support the Congolese Government in its efforts to stabilize and consolidate peace in the region (MONUSCO, 2014). This did not halt the continued waves of conflict occurring since the Mission was renamed under Resolution 1925 in July 2010. North Kivu and the eastern part of the country were still plagued by cycles of violence and chronic humanitarian and human rights crisis, which threatened the overall stability and development of the Great Lakes region.

Thus, as a result, the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region was signed by 11 Member-States of the African Union and its Chairs, the Southern African Development Community and the United Nations Secretary-General on the 24th of February 2013. Only one month later the Security Council adopted Resolution 2098 extending the Mission in the Congo and establishing a specialized "intervention brigade" to strengthen the peacekeeping operation. This Brigade would have "the responsibility of neutralizing armed groups and the objective of contributing to reducing the threat posed by armed groups to state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities." (MONUSCO, 2014).

## **Redefining Principles: waging war to keep the peace?**

The Security Council resolution 2098 adopted two revolutionary measures to deal with the situation in the DRC. The first one was the ground breaking use of drones or unmanned aerial vehicles (UAVs) to provide surveillance and intelligence on militia

activity. The second was the authorization and deployment of the Intervention Brigade, allowing peacekeepers to carry out offensive attacks against the militia, which is considered by most observers as a potential progressive turning point in the Congo's recent history. The purpose of the Brigade troops was "peace enforcement" which carries a significant distinction on the ground from "peacekeeping operations" because it signifies they can specifically target militia groups that threaten civilians and consequently the peace and stability of the region (Verni, 2014).

Leading the Intervention Brigade is Lieutenant General Carlos Alberto dos Santos Cruz, who had previously served as Force Commander of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). His successful work in Haiti, particularly Cite Soleil, earned him his new title leading the revolutionary Mission in the Congo. According to Santos Cruz, after last year's defeat of an opposition group to the Congolese government, allegedly supported by Rwanda, the goal is now to fight rebel groups that control irregular mining activities, commerce and fishing in the country by cutting off their resources (BBC Brasil, 2014). This offensive nature of the Brigade is unprecedented and gives the United Nations the autonomy and leadership to protect victims and civilians from the conflict in an effective manner, never witnessed before at the United Nations.

It is important, however, to remember that MONUSCO, and MONUC before it, had a Chapter VII peace-enforcement mandate, including the use of "all necessary means (...) to ensure the effective protection of civilians". In light of this, it is clear that MONUSCO has failed to protect civilians in spite of its authorisation to use force and still remains ineffective as a peace-enforcement mission (RUSI, 2013). According to author and Congo expert Jason Stearns, "the issue with traditional peacekeeping in the Congo is because it is supposed to be protecting people who are in imminent danger, but it's always too late. (...) What's revolutionary about the [intervention brigade] is that it was pre-emptive. The UN understands now that you have to be pre-emptive to protect civilians." (Verni, 2014). Stearns goes further in detailing how the UN has transformed radically from a humanitarian actor to a combatant in the region, which is necessary due to the complex nature of the conflict. This has created a series of internal ideological issues among Member States and the UN secretariat. Many believe that once a peacekeeping force starts targeting people, they become part of the problem and they fuel the conflict they are meant to be controlling in the first

place. This rhetoric was particularly strong with Irish diplomat and Secretary General Hammarskjöld's envoy to Katanga, Conor Cruise O'Brien.

One of the main issues Civil Society and NGO's are concerned about is the increasing "militarization" of humanitarian spaces and the dangers this might present to the aid workers. As one Doctors Without Borders spokesperson said, "You can have a helicopter one day used to deliver the Force Intervention Brigade troops to attack a village and next day to deliver aid to that same village." (New York Times, 2013) This means human rights and humanitarian workers could be at risk because armed groups are not able to differentiate between peacekeeping soldiers and those who are feeding, healing and providing shelter to civilians. It is essential that the United Nations and other organizations in the region coincide their strong military mandate with diplomatic efforts that allow regional leaders to collaborate in order to advance peace in the region. Politics plays an important role in African and Congolese society but the United Nations must be coherent when using soft and hard power to complete its mission and leave the country to be run on its own by a fully functional Congolese government.

According to Jean-Marie Guéhenno, who was the United Nations peacekeeping chief from 2000 to 2008, the Force Intervention Brigade has, on the whole, 'contributed to the rebuilding of the credibility of the organization' (New York Times, 2013). Other notable figures, such as Russ Feingold, US special envoy to the Great Lakes region, and Samantha Power, US Ambassador to the UN, believe the experience with the Intervention Brigade has been positive and can give other peace operations more strength in the future (New York Times, 2013). This assertion that the Brigade has led to a change in the dynamic of PKOs and thus broad ramifications for other missions around the globe, and reinstated confidence in MONUSCO when it really needed it. There is a great deal of risk attached to this operation and many agree it is still early to judge whether it has been successful or not. However, it is important to highlight that the success of the UN's renewed operation in the Congo does not depend on its ability to translate objectives into action. Rather, it depends on its capability of laying the groundwork for a political solution in the region, and the only way the country and the region as a whole will reach long-term stability.

## Conclusion

In sum, this article aimed to analyse why the UN's new Force Intervention Brigade has sparked interest and what the implications are, of instating the use of force to target belligerents and stabilize the country. This offensive nature of the Brigade is unprecedented in the UN and gives the organization the independence and control to protect civilians from the conflict in an effective manner that was not allowed before Resolution 2098. This has generated dissimilar views between academics, specialists, UN personnel, and Member States. Some believe the UN had to be pre-emptive and more aggressive in its operation, and it had to transform itself into a combatant in the region if it were to succeed in achieving peace. Others believe it makes the UN lose credibility as a humanitarian actor, and once they started targeting the militia and people involved, they became part of the problem as they were fuelling the conflict. There is also the concern that human rights and humanitarian workers are at risk because armed groups are not able to differentiate between the blue helmets and the people who are providing food, health and housing to victims of the conflict.

MONUSCO is particularly important to the UN because when the decision was made in New York to intervene in the Congo, and Africa in a wider context, there was a lot at stake. The success or failure of ONUC would determine the future of multilateral peacekeeping and in a broader sense, the competence of the United Nations as a force for peace and security. To this day the Mission is facing the same challenges it encountered in the 1960s, and the conflict is still far from being resolved, but many believe the Intervention Brigade has been an advance in the right direction.

The lack of action and its resulting problems in the Congo's peacekeeping mission holds a certain element of inevitability due to the absence of concrete political decisions at the United Nations, but it would be unfair to dismiss the progress of the Intervention Brigade in combating militia forces in the country. This progress, however, is not dependent solely on the Force's capability of achieving its objectives efficiently. Rather, it relies on the Force's competence in laying the foundation for a solid and long-term political solution to the region without risking the progress that has been achieved so far. Hence, the Force Intervention Brigade has a great responsibility and role in defining the future of the country and the Great Lakes region.

## Bibliography:

Abi-Saab, Georges. *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

Boshoff, Henri. "Overview of MONUC's Military Strategy and Concept of Operations." In *Challenges of Peace Implementation: the UN mission in the Democratic Republic of the Congo*, by M Malan and Gomes Porto, 135-145. Kinshasa: Institute for Security Studies (South Africa), 2004.

Haenlein, Cathy. "The UN Intervention Brigade: A Force for Change in DR Congo?". Royal United Services Institute (RUSI). 17 May 2013. Retrieved April 27, 2014 from: <https://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C519659DB40673/#.U4aXLZRdWcl>

Kawaguti, Luis. "General brasileiro diz que ONU mudou meta militar no Congo" BBC Brasil, 11 February 2014. Retrieved April 29, 2014 from: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140210\\_general\\_congo\\_fdlr\\_lk.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140210_general_congo_fdlr_lk.shtml)

Kulish, Nicholas and Somini Sengupta. *New U.N. Brigade's Aggressive Stance in Africa Brings Success, and Risks*. New York Times. November 12, 2013. Retrieved April 20, 2014 from: [http://www.nytimes.com/2013/11/13/world/africa/new-un-brigades-aggressive-stance-in-africa-brings-success-and-risks.html?\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/11/13/world/africa/new-un-brigades-aggressive-stance-in-africa-brings-success-and-risks.html?_r=2&)

Martelli, George. *Experiment in world government: an account of the United Nations operation in the Congo*. London: Johnson Press, 1966.

Robles, Steven. *The U.N.'s new force redefines intervention*. The International. January 14, 2014. Retrieved April 22, 2014 from: <http://www.theinternational.org/articles/480-the-uns-new-force-redefines-interventi>

Serageldin, Ismail. "In Memoriam: Dag Hammarskjöld." April 28, 2005.

United Nations. *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping*. New York: United Nations Publications, 1996.

United Nations News Centre. *DR Congo: Security Council extends UN mission,*

*intervention force for one year*. March 28, 2014. Retrieved April 27, 2014 from: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47454#.U4ZolZRdWcl>

United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo. *MONUSCO Background*. Retrieved April 27, 2014 from <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/monusco/background.shtml>

Verni, James. "Should the United Nations Wage War to Keep Peace?" *Special Report*. National Geographic. Retrieved April 27, 2014 from <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/03/140327-congo-genocide-united-nations-peacekeepers-m23-kobler-intervention-brigade/>

Woudenberg, Anneke Van. *MONUC: A Case for Peacekeeping Reform*. February 28, 2005. . Retrieved April 27, 2014 from: <http://www.hrw.org/news/2005/02/28/monuc-case-peacekeeping-reform>

80 Wilson Lima Júnior é Especialista em Desenvolvimento Industrial do Sistema Indústria, onde é responsável pela prestação de serviços técnicos e tecnológicos a empresas brasileiras com operações no exterior e pela negociação de contratos de offsets com empresas estrangeiras. Ocupou cargos em organizações internacionais (PNUD e UNFPA) e na iniciativa privada. É mestre em Gestão Estratégica de Organizações pela Faculdade de Estudos Administrativos – FEAD e especialista em Countertrade and Offsets pela École Supérieure des Sciences Économiques – ESSEC.

## Da Internacionalização à Operação Próxima à Normal: o ambiente de negócios contemporâneo das empresas transnacionais brasileiras

A internacionalização das empresas brasileiras, ou melhor, a premência da expansão de seus negócios para além dos limites geográficos brasileiros, é dinâmica iniciada na década de 1970 e que atinge seu paroxismo na atualidade. Nessa década, seria criada a Petrobras Internacional S.A. (Sant`Anna, 2003) e seria realizado o primeiro investimento direto vultoso de uma empresa nacional no exterior, o da Odebrecht na construção da central hidrelétrica de Capanda, Angola (Organização Odebrecht, 2004). Essa ida ao exterior, seja por meio da prestação de serviços, da abertura de franquias ou simplesmente da instalação de escritórios comerciais em países estrangeiros, não é suficiente, per se, para assegurar que as empresas transnacionais brasileiras (ETB) alcancem os principais benefícios intrínsecos à internacionalização, quais sejam: aumento do valor de marca pela presença internacional e expansão da capacidade de atendimento a clientes globais (Fundação Dom Cabral - Núcleo de Negócios Internacionais, 2012). A superação dos desafios estruturais existentes nos países em que se instalaram, principalmente daqueles de cunho laboral e tecnológico, depende do estabelecimento de parcerias com atores especializados e aptos a contribuir para a mitigação desses problemas. Nesse contexto, o SENAI encontra-se em posição privilegiada para participar do desdobramento lógico e natural da internacionalização das ETB: a otimização da atuação dessas empresas no

Autor <sup>80</sup>

Wilson Lima Júnior

exterior, por meio da criação de ambientes que lhes permitam operar em condição próxima à normal no que respeita a área de atuação do SENAI.

As alterações no curso da história humana decorrentes das transformações político-econômicas ocorridas nos estertores da década de 1980 tiveram como principal consequência econômica o progressivo aumento dos fluxos internacionais de capitais. Com a hegemonia dos valores liberais ocidentais, conforme sistematizado por Francis Fukuyama, em *O fim da história*, essas correntes adquiriram fluidez e volume inéditos. Elas passaram a se deslocar por meio de sofisticadas redes de fibra ótica, em busca das melhores taxas de retorno sobre investimento e das oportunidades decorrentes da súbita transformação de milhões de pessoas em consumidores de serviços e de produtos industrializados. A volatilidade desses fluxos provocou reação de igual monta dos estados nacionais, os quais passaram a tentar atrair investimentos mais perenes e estáveis, que minimizassem o risco de ocorrência de crises como as observadas nas economias em desenvolvimento, durante a segunda metade da década de 1990.

Uma das respostas dos países de menor desenvolvimento relativo aos desafios impostos pela globalização econômica deu-se pela criação de ambientes institucional e político favoráveis à instalação de empresas de capital forâneo. Essa dinâmica foi sintetizada pelo conceito de Guerra dos Lugares, desenvolvido por Milton Santos em *Por uma outra globalização*. Nessa guerra, a disputa entre estados para atrair investimentos estrangeiros diretos (IED) atenderia a diversos objetivos estratégicos, dentre eles, a diminuição da volatilidade em conta corrente, a geração de receita em moeda estrangeira e a internalização de tecnologias alienígenas (Santos, 2008). Ressalta-se que a capacidade que esses estados têm de atender aos pleitos privados é relativizada quando contraposta às carências estruturais que afligem suas sociedades e, conseqüentemente, as operações das empresas instaladas nesses países.

Outra resposta dada pelos países de menor desenvolvimento relativo consistiu no paulatino aumento de demandas por compensações não financeiras sobre contratos de aquisição de bens ou de serviços providos por fornecedores oriundos de países relativamente mais desenvolvidos. Os *offsets*, como são habitualmente chamadas essas compensações, são definidos como um contrato entre um governo e um fornecedor estrangeiro. Nesse contrato, como condição para a venda de produtos ou de serviços, o fornecedor estrangeiro é encorajado ou mesmo solicitado a prover

benefícios econômicos adicionais para a economia do governo comprador. Esses benefícios podem tomar a forma de contracomércio, de pacotes de compensação industrial, de investimentos, de transferência de tecnologias, de subcontratação, etc. (Taylor, 2012). Importante sublinhar que os *offsets* são sempre contratos que envolvem um governo ou ente estatal e uma empresa privada, impactando grande espectro das compras governamentais contemporâneas.

Na atualidade, mais de 100 países demandam alguma forma de compensação não financeira nas suas compras governamentais. Se, na sua origem, os *offsets* eram usados para minorar os desequilíbrios do balanço de pagamento de países importadores, hoje, são usados com a finalidade de reduzir o fosso tecnológico existente entre os países de menor desenvolvimento relativo e os seus pares emergente e desenvolvidos e de mitigar a consequente dependência tecnológica resultante dessa dinâmica. Ressalta-se que essa transferência de valor agregado para o país comprador pode tomar as mais diversas formas: de investimentos em *joint ventures* à transferência de tecnologias, principalmente na área da educação, na qual o SENAI vem desempenhando papel protagônico, auxiliando as ETB a cumprir suas obrigações decorrentes de compromissos de *offsets* assumidos junto a governos estrangeiros.

Os obstáculos estruturais encontrados pelas ETB nos países em que se instalaram após sua internacionalização têm em comum a sua complexidade e a impossibilidade de serem resolvidos sem o apoio de agentes externos especializados. Nos países de menor desenvolvimento relativo, pululam crônicos problemas relacionados à precariedade ou à ausência absoluta de infraestrutura, à instabilidade política, à insegurança jurídica, à disseminação de epidemias e à precária formação técnica - educacional de sua população economicamente ativa. Se, na atualidade, multiplicam-se os atores estatais, paraestatais e privados aptos a contribuir para o processo de internacionalização das empresas que, por motivos diversos, não participaram da primeira vaga de ida ao exterior, poucos são os que têm a capacidade, o interesse e a possibilidade de contribuir para que as ETB contornem os obstáculos estruturais que dificultam o alcance de patamar desejável de desempenho operacional e financeiro no exterior, ou seja, que lhes permitam operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação do SENAI. Nesse contexto, o SENAI vem desempenhando papel protagônico na superação dos constrangimentos estruturais colocados pelo baixo desenvolvimento relativo dos países onde as ETB se instalam.

## A Missão + O Mapa da indústria

A dialética estabelecida entre o SENAI e o ambiente internacional remonta à década de 1970, quando as necessidades do mundo industrial brasileiro passaram a não ser plenamente satisfeitas pelo conhecimento e pela infraestrutura autóctones. A partir de 1973, o SENAI passaria a responder às novas realidades produtivas que surgiam no país, por meio da concepção e da operação de centros de treinamento, como aqueles voltados à eletrônica, em parceria com a Agência Japonesa para Cooperação Internacional – JICA, e à eletrotécnica, em convênio com a Organização Internacional do Trabalho – OIT. O bom êxito dessa interação com atores estrangeiros contribuiria para a transformação do SENAI em *benchmarking* para a criação de instituições congêneres na América do Sul, como são exemplos o *Servicio Nacional de Aprendizaje Técnico y Industrial* (SENATI), do Peru, o *Consejo Nacional de Educación Técnica* (CONET), da Argentina, e o *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA), da Colômbia. O paulatino aumento da interlocução com agentes estrangeiros demandaria a conformação de arcabouço institucional que contemplasse a atuação internacional do SENAI.

Os fatores materiais e humanos necessários para que o SENAI cumpra sua missão institucional, ou seja, para que promova a educação profissional e tecnológica, a inovação e a transferência de tecnologias industriais com o intuito de elevar a competitividade da indústria (Sistema Indústria, 2014) foram respaldados por quadro jurídico correspondente. Pelo seu regimento, atualizado pelo decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008, o Conselho Nacional do SENAI está autorizado a realizar acordos com órgãos internacionais de assistência técnica, visando à formação de mão de obra e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e técnico do SENAI e das empresas contribuintes (Presidência da República, 1962). A leitura conjunta do Regimento e da missão estabelecida para a Entidade permite que o SENAI atue juntamente às ETB, a fim de que essas empresas estejam aptas a conduzir operação próxima à normal nos países de menor desenvolvimento relativo. A participação do SENAI no que respeita à operação das ETB é crucial para que elas tenham condições de se adaptar à economia contemporânea, inserindo-se nas cadeias globais de valor de forma altiva.

A adaptação das empresas transnacionais brasileiras ao ambiente concorrencial contemporâneo, no qual as fronteiras nacionais tornam-se paulatinamente mais

tênuas no que respeita aos investimentos estrangeiros diretos, é parte dos novos desafios e oportunidades inerentes à indústria e que foram refletidos na agenda apresentada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) à sociedade brasileira. O Mapa Estratégico da Indústria 2013 – 2022 (Confederação Nacional da Indústria, 2013), principalmente no que se refere ao desenvolvimento de mercados, ressalta a importância da presença das ETB em mercados estrangeiros.

A participação (das ETB) no comércio internacional e nas redes globais de valor, induz o aumento da produtividade e a capacidade de inovação da indústria por meio de economias de escala, troca de conhecimento e acesso a mercados consumidores.

O investimento das ETB na formação da mão de obra dos países onde estão instaladas, conjugado à experiência do SENAI no atendimento a esse tipo de demanda, seja na África, na América Latina ou na Ásia, reveste-se de especial importância quando analisados sob o prisma da produtividade do trabalho. O aumento da produtividade é determinado, em grande parte por esses investimentos, os quais contribuem, decisivamente, para que as ETB possam operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação do SENAI. O Mapa da Indústria destaca, ainda, a necessidade de se desenvolver ações que aumentem a qualidade da educação básica, que ampliem a oferta e melhorem a qualidade do ensino profissional e que ampliem a oferta de engenheiros e de graduados em cursos superiores tecnológicos. Dessa maneira, as ETB terão ao seu dispor profissionais capacitados, equipes educadas e engenheiros bem formados (que) utilizam melhor os equipamentos, criam soluções para os problemas do dia a dia, adaptam processos e produtos e desenvolvem e implementam inovações.

Percebe-se que a consecução integral da missão do SENAI é produto de ações e de iniciativas que assegurem que as ETB operem no exterior em condições próximas àquelas consideradas normais. Os esforços internacionais empreendidos por SENAI vão ao encontro dos objetivos definidos e detalhados no Mapa Estratégico da Indústria 2013 – 2022 por mais de 500 representantes empresariais brasileiros, visando à delimitação de ações necessárias para que o Brasil cresça mais e melhor. A atuação internacional do SENAI, por meio da prestação de serviços educacionais, técnicos e tecnológicos às ETB, tem o condão de assegurar que as essas organizações estejam aptas a enfrentar os desafios decorrentes do desdobramento lógico e natural de sua internacionalização: a viabilização de sua atuação com a criação de ambientes que lhes permitam operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação do SENAI.

## Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra da A.R.G.

Constituída em 1978, a A.R.G. é uma empresa brasileira especializada na execução de obras especiais e de grande porte, como portos, gasodutos, construção e restauração de rodovias, etc. Na atualidade, a empresa está presente em todo o território nacional e em países como a Bolívia, o Paraguai e a Guiné Equatorial. Nesse último, a A.R.G. vem atuando desde 2007, realizando atividades de construção, pavimentação asfáltica, drenagem, sinalização e paisagismo de estradas (Grupo A.R.G.). A A.R.G. é uma das 70 empresas estrangeiras do setor de construção civil contratadas pelo governo local para erguer sua infraestrutura (Revista Exame), esforço iniciado em 1991 quando foram descobertos petróleo e gás natural nos campos de Alba e de Zafiro, localizados a 18 milhas da capital do país, Malabo. Desde então, o país vem passando por profundas transformações sociais e econômicas.

A República da Guiné Equatorial, desconhecida para a maioria dos brasileiros, foi a única colônia espanhola na África Subsaariana até 1968, quando conquistou sua independência. Desde 1979, é governada por Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, que assumiu o poder ao promover um golpe de estado contra o tio e é, hoje, o governante a mais tempo no poder no planeta. O país está situado na África Central, entre o Gabão e Camarões, e é formado por porções continental e insulares. Sua atual capital fica na Ilha de Bioko e está a 250 km da cidade de Bata, a principal do continente. Apesar da pouca confiabilidade dos dados disponíveis para o país, pode-se afirmar que a Guiné Equatorial é um país de extremos. Se, por um lado, é um dos menores países do continente africano, com área territorial de 28.051 km<sup>2</sup>, semelhante a de Alagoas, por outro lado, seus 722 mil habitantes têm a maior renda per capita da África, a qual é estimada em 25.700 dólares. Essa renda per capita advém, mormente, das recorrentes descobertas de petróleo acontecidas no país, nos últimos 20 anos. Segundo dados relativos ao ano de 2012, o país é o 34º maior produtor de petróleo do mundo, com uma produção de 318.000 barris de petróleo/dia, e o 3º maior da África, atrás apenas de Angola e da Nigéria (CIA). Ressalta-se que toda essa pujança ainda não foi suficiente para que o país superasse os graves desafios estruturais existentes em seu tecido social, em sua infraestrutura e em suas instituições.

A despeito das vultosas receitas oriundas da exportação de hidrocarbonetos, graves estrangulamentos ao integral desenvolvimento social e econômico do país subsistem. A Guiné Equatorial tem a 14ª maior taxa de mortalidade infantil do planeta e é o país que menos investe em educação do mundo, o correspondente a apenas 0,6% do seu Produto Interno Bruto. Seu Índice de Desenvolvimento Humano evolui lentamente. Se era de 0,498 em 2000, quando os impactos da recente descoberta de hidrocarbonetos ainda não podiam ser sentidos, após 12 anos, o índice evoluiu, modestamente, para 0,554, o que relega o país ao grupo de nações de desenvolvimento humano médio (UNDP). Conjectura-se que esse desempenho modesto decorre das fragilidades econômicas inerentes a um país primário exportador, o qual se sujeita às flutuações de preço e de quantidade do bem primário exportável, no caso específico da Guiné Equatorial, o petróleo. A fim de mitigar esse cenário, em fevereiro de 2014, o governo do país promoveu um simpósio de diversificação econômica focado na atração de investimentos em cinco setores. O *Plan Horizonte 2020* prevê o fomento a investimentos nas seguintes áreas: agropecuária, pesca, mineração e petroquímicos, turismo e serviços financeiros, o que pode se transformar em oportunidade para as empresas do Brasil, sétimo maior exportador de bens e de serviços para a Guiné Equatorial, respondendo por 4,4% das compras do país africano.

Apesar dos maciços investimentos que vêm sendo realizados pela A.R.G. na Guiné Equatorial e da tecnologia de vanguarda incorporada aos processos produtivos, o componente humano encontrado no país estava aquém das necessidades demandadas pela empresa. Se, por um lado, havia farta oferta da mão de obra disponível para as atividades de construção de estradas e para aquelas de apoio ao negócio principal da empresa, por outro lado, sobressaíam carências estruturais inerentes à formação técnica desses profissionais. Interessante ressaltar que os obstáculos estruturais existentes no país ultrapassavam a falta de profissionais capacitados nas ocupações demandadas pela A.R.G. Na percepção da empresa, inexistiam instituições e docentes qualificados para formar seus futuros profissionais. Os óbices encontrados pela A.R.G. para viabilizar suas operações em Oyala são exemplos das dificuldades encontradas pelas ETB para operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação do SENAI

A A.R.G. é responsável, na atualidade, por grandes obras rodoviárias na Guiné Equatorial. A primeira é uma estrada, na parte central do país, entre as cidades de Añisok e Oyala, atualmente em fase de conclusão. A segunda, recém contratada pelo governo, é uma ligação entre Oyala e Mongomeyen, cidade fronteiriça no

extremo leste do país. Juntas, as duas rodovias conectarão a segunda maior cidade do país, Bata, aos vizinhos Gabão e Camarões. Esses contratos fechados com o governo correspondem a 900 milhões de reais, quase 40% do valor total da carteira de obras da A.R.G., estimada em 2,5 bilhões de reais (Revista Exame). Ressalta-se que a empresa também participa ativamente da construção da nova capital do país, Djibloho, cidade a ser assentada em terreno de 8.150 hectares na porção continental do país. A conquista desses contratos é produto de um modelo de negócios que distingue a empresa de seus principais concorrentes estrangeiros.

O grande diferencial da A.R.G. em relação às suas congêneres no país é o baixo custo da mão de obra alocada em seus empreendimentos. Na Guiné Equatorial, a empresa emprega aproximadamente 2.000 pessoas, sendo que os profissionais de gestão e de coordenação são, geralmente, expatriados do Brasil e de outros países sul-americanos. O restante da força de trabalho é recrutada entre a população local. "Com isso conseguimos um custo muito mais competitivo do que o de uma empresa francesa ou italiana, que trazem da Europa os seus técnicos", diz Euler Miranda da Costa, diretor da construtora (Revista Exame). A viabilidade desse modelo operacional pressupõe mão de obra minimamente apta a realizar as tarefas afetas às atividades da empresa no país.

A realidade educacional da Guiné Equatorial exigiu que a A.R.G. superasse, com o apoio especializado de SENAI, os obstáculos inerentes a um país no qual 64% da população tem menos de 24 anos de idade (CIA) e no qual as crianças permanecem, em média, apenas 7,9 anos na escola (UNDP). No dia 13 de outubro de 2012, em Oyala, foi realizada solenidade de lançamento do Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra com o objetivo de desenvolver programas de qualificação, de aperfeiçoamento e de atualização profissional para 1.839 colaboradores da A.R.G. de nível superior, nível de encarregados e nível técnico – operacional. No total, 4.023 horas de capacitações foram destinadas aos funcionários da empresa, de modo a promover a transferência dos conhecimentos teóricos e práticos necessários para a execução ótima das tarefas demandadas e para o desenvolvimento de habilidades específicas. A atuação do SENAI nesse contexto seria viabilizada pelos investimentos realizados pela empresa na construção de um centro de formação profissional, na montagem de laboratórios de informática e no equipamento de oficinas destinadas aos módulos práticos das capacitações desenvolvidas no país.

A carência de mão de obra guinéu-equatoriana qualificada somar-se-ia ao anseio da A.R.G. de replicar, no Guiné Equatorial, a exitosa experiência formativa testemunhada pela empresa em visitas a unidades operacionais do SENAI no Brasil. O Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra da A.R.G. teve duração de 12 meses e foi desenhado visando à construção de uma base teórico-conceitual articulada à aprendizagem prática. Esse modo de trabalho, consolidado na Metodologia SENAI de Formação Profissional, tem três objetivos principais: a) transferir aos alunos as competências previamente identificadas pela empresa e pelo SENAI e definidas como sendo prioritárias; b) ensinar como o aluno deve agir para adquirir novas competências (saberes, habilidades e atitudes) ao longo de seu percurso profissional e c) treinar para a ação. Ao final do programa, os empregados da empresa aprovados segundo critérios de desempenho e de frequência, foram certificados, estando aptos a atuar em uma das 31 ocupações envolvidas no Programa realizado, conjuntamente, pela A.R.G. e pelo SENAI.

A atuação do SENAI foi fundamental para que a ETB pudesse operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação do SENAI na Guiné Equatorial, afirmação que é ratificada pelos profissionais capacitados pela Entidade. A transferência das tecnologias educacionais aplicadas pelo SENAI no Brasil para as pessoas indicadas pela A.R.G. permitiu que a empresa encontrasse condições estruturais para operar em condição próxima à normal no país. Segundo o Gerente de Segurança do Trabalho da A.R.G., Giovani de Souza, diretamente envolvido no Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra da A.R.G., “notou-se uma grande preocupação do SENAI em estar envolvendo-se, em proporcionar o melhor para o público” (Souza, 2013). A capacidade do SENAI de conjugar os interesses comerciais da ETB com aqueles do governo da Guiné Equatorial, no que diz respeito ao legado pedagógico e educacional proporcionado pelo trabalho do SENAI, foi fundamental para que um projeto laborioso e complexo como esse alcançasse os resultados pretendidos pelos interessados.

Importa ressaltar que à capacidade técnica do quadro de pessoal regular do SENAI alia-se o interesse e a motivação de seus profissionais em contribuir para o desenvolvimento das sociedades onde as ETB atuam. Essa percepção pode ser sintetizada pelas palavras do instrutor da A.R.G. Hugo Sérgio Duove.

*“Em primeiro lugar, agradeço a A.R.G. por ter nos dado a oportunidade de participar dos cursos dessa respeitada Instituição. Meus agradecimentos também vão aos*

*profissionais do SENAI, por nos ter dado tal atenção em todos os cursos, por ter tido paciência em voltar a explicar 1,2,3,4 até 5 vezes aos nativos, quando os mesmos não entendiam o que era dito ou explicado em alguns pontos”* (Duove, 2013).

O acréscimo de conhecimento proporcionado pelo SENAI a A.R.G., por meio da transferência de tecnologias educacionais e de recursos pedagógicos, reflete-se na qualidade percebida pelos instrutores da empresa, no que respeita ao Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra da A.R.G. Essa avaliação, sintetizada e ressaltada pelo depoimento do instrutor Duove, é compartilhada pelos outros profissionais da A.R.G. envolvidos diretamente no Projeto. Para o Coordenador de Segurança do trabalho da empresa, Amarildo Mendes Reinol, “os temas (desenvolvidos pelo SENAI) foram bons, levando conhecimentos importantes a muitas pessoas que nunca tiveram acesso a eles” (Reinof, 2014), enquanto para o Engenheiro Mecânico da A.R.G., Elder Eduardo Silva, “num conteúdo geral de todos os módulos, houve um acréscimo significativo para todos os participantes” (Silva, 2013).

## Resultados

A necessidade e o anseio do SENAI em aprimorar o atendimento realizado para as ETB impõem a realização de visitas de monitoramento e de avaliação a todos os projetos de prestação de serviços executados para essas empresas. No que concerne ao atendimento à A.R.G. na Guiné Equatorial, essa avaliação ocorreu entre os dias 29 e 30 de outubro de 2013 e envolveu docentes e diretores relacionados ao Programa de Transferência de Tecnologia para Qualificação e Formação de Mão de Obra da A.R.G. A percepção desses profissionais sobre o atendimento prestado pelo SENAI foi aferida por meio da aplicação de questionário estruturado de heteroavaliação desenvolvido pela Unidade de Relações Internacionais do SENAI, o qual apresentou os seguintes resultados após tratamento dos dados:

Entre os resultados obtidos durante as entrevistas realizadas junto aos profissionais da A.R.G., destacam-se as respostas dos funcionários da empresa diretamente envolvidos nas atividades realizadas pelo SENAI, quando colocadas as seguintes proposições: a) Considerando zero como “muito ruim” e dez como “excelente”, marque qual a nota você daria para o acréscimo de conhecimento proporcionado

pelo envolvimento do SENAI no Projeto e b) considerando zero como “não concordo” e dez como “concordo plenamente”, marque qual a nota você daria para a seguinte afirmação: “gostaria de contar com o SENAI em futuras capacitações”. Para ambas as proposições feitas aos profissionais da A.R.G., o percentual de concordância superou os 80%, o que coloca a percepção das pessoas no patamar mais alto de satisfação possível na avaliação. Além disso, são indicadores de que os processos desenvolvidos pelo SENAI no exterior atingem seus objetivos precípuos: capacitar os cidadãos do país para que possam inserir-se no mercado de trabalho local e viabilizar o modelo de negócios da A.R.G., o qual é baseado no uso intensivo da mão de obra local, em detrimento dos expatriados. Esses resultados ratificam a aptidão e a contribuição do SENAI para que as ETB superem ou mitiguem os desafios estruturais existentes nos países em que se instalaram, principalmente aqueles de cunho laboral.

Importa ressaltar também as oportunidades de melhorias identificadas pelos funcionários da A.R.G. envolvidos no Projeto. Nessa perspectiva, atenção especial deve ser conferida à confecção dos recursos educacionais que serão usados no exterior. Essa atenção deve abranger não apenas os aspectos de forma do material produzido, mas, sobretudo, de conteúdo. Nos atendimentos internacionais que envolvem idiomas distintos do português, eventuais falhas de tradução ou o uso de regionalismos nos canais de comunicação geram significativa dissociação entre emissor e receptor. No atendimento realizado na Guiné Equatorial, país de língua oficial espanhola, sobressaiu o uso de traduções ou expressões particulares à Península Ibérica. A complexidade semântica inerente à tradução para línguas faladas em diversos países deve ser levada em consideração e necessária adequação deve ser promovida tendo em vista a origem dos profissionais que terão contato com os recursos educacionais desenvolvidos pelo SENAI. Além disso, esses recursos educacionais devem ser usados de maneira flexível, ou seja, devem servir de referência para que o docente trate dos assuntos relevantes para a empresa. No caso da A.R.G., foco especial deve ser conferido às particularidades inerentes aos processos construtivos aplicados pela empresa em suas operações na Guiné Equatorial e, mormente, ao perfil de entrada dos profissionais que se pretende qualificar, o qual demanda ampla resiliência e aguda interação por parte dos docentes do SENAI.

## Conclusões

O irrefreável processo de internacionalização da ETB encontra-se consolidado na atualidade e sua manutenção será produto da capacidade dessas empresas de superar os obstáculos estruturais existentes nos países de menor desenvolvimento relativo, como naqueles localizados na continente africano, loci privilegiado da atuação brasileira. A consecução dos principais objetivos colocados por essas empresas ao se internacionalizarem, o aumento do valor intrínseco de sua marca por meio da presença internacional e o aumento de sua capacidade de satisfazer seus clientes com operações globais, depende irrefutavelmente do enfrentamento dos óbices de cunho laboral e tecnológico. As consequências deletérias advindas do emprego de mão de obra relativamente pouco educada e não qualificadas são experiências cotidianas dos gestores das ETB com operações nos países de menor desenvolvimento relativo e, de maneira geral, não podem ser superadas sem o estabelecimento de parcerias com atores especializados e aptos a contribuir para a mitigação desses problemas.

Em contextos nos quais se avulta a necessidade de investimentos em educação profissional e em tecnologia, o SENAI encontra-se em situação privilegiada para apoiar as ETB no desdobramento lógico e natural da internacionalização: a otimização de seus negócios no exterior, por meio da criação de ambientes que lhes permitam operar em condição próxima à normal no que respeita a sua área de atuação. A experiência em educação profissional e em tecnologia adquirida pelas Entidade ao longo de seus mais de 70 anos de existência torna-se ativo valioso e essencial para que as ETB estejam aptas a concorrer no mercado internacional. A atuação internacional do SENAI, concretizada por meio da Unidade de Relações Internacionais de SESI/SENAI/IEL, reveste-se de especial importância quando analisada sob o prisma da singularidade dos serviços prestados e da flexibilidade inerente às soluções desenvolvidas.

As soluções educacionais construídas pelo SENAI junto a A.R.G. sintetizam algumas das possibilidades e benefícios decorrentes da atuação conjunta entre a Entidade e a iniciativa privada. Ao replicar modelo de comprovado bom êxito em país com desafios estruturais semelhantes aos brasileiros, as empresas podem aproximar as condições de operações na Guiné Equatorial daquelas nas quais a empresa está habituada a desenvolver suas atividades no Brasil. A parceria estabelecida com o SENAI para

a qualificação de mão de obra permitiu a A.R.G. concentrar-se em sua atividade fim, qual seja: a construção pesada. Ao contar com parceiro apto a prestar serviços educacionais complexos, em ambiente multicultural desprovido das condições ideais de infraestrutura, comunicação, transporte, acesso a bens e serviços, insumos humanos, etc., essas empresas aumentaram as possibilidades de bom êxito de seus complexos empreendimentos forâneos.

Os resultados benéficos decorrentes das contrapartidas não financeiras oferecidas pela A.R.G. à sociedade da Guiné Equatorial são claramente perceptíveis quando analisados sob as expectativas que se têm da prática dos offsets. Ao oferecer à sociedade guinéu-equatoriana a possibilidade de acesso a ensino de alta qualidade e a instalações educacionais que se comparam àquelas encontradas no Brasil, a A.R.G. contribui para o desenvolvimento econômico e social do país. No que tange aos interesses da empresa, os offsets cumprem a função de aumentar a aceitabilidade social dos projetos engendrados pelo governo do país, uma vez que investimentos estatais vultosos muitas vezes são objetos de questionamento da sociedade civil. Por meio dos offsets, a sociedade da Guiné Equatorial pode perceber, concreta e antecipadamente, alguns dos benefícios decorrentes das grandes obras conduzidas pelo A.R.G. no país. Além disso, a transferência de conhecimentos promovida pela empresa, por meio do SENAI, assegura que a empresa atinja resultado operacional desejável em suas operações no exterior. Percebe-se, desse modo, a importância da parceria estabelecida entre o setor privado brasileiro e ator especializado nacional, que permite às empresas operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação de SENAI.

Os investimentos realizados pelas ETB para a qualificação da mão de obra disponível nos países em que atuam e a transferência de tecnologias educacionais pelo SENAI a essas empresas reverter-se-ão no aumento da produtividade brasileira e da capacidade do país de concorrer no mercado internacional. A relação mutuamente benéfica estabelecida entre SENAI e a indústria brasileira, principalmente com aquelas que têm operações no exterior, tem o condão de gerar externalidades positivas para a sociedade do Brasil e daqueles países onde essas empresas atuam. Se internacionalizam as marcas brasileiras, também contribuem para a redução do déficit em conta corrente nacional, principalmente com lançamentos positivos na conta relativa às remessas de lucros e à exportação de bens de capital e de serviços nacionais, criam empregos qualificados para brasileiros no exterior e aumentam o nível de renda dos países menos

desenvolvidos nos quais estão instaladas. Os serviços prestados pelo SENAI são componente fundamental para que as ETB possam operar em condição próxima à normal no que respeita às áreas de atuação de SENAI.

## Referências Bibliográficas

CIA. (s.d.). Acesso em 5 de abril de 2014, disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ek.html>

Confederação Nacional da Indústria. (2013). Mapa estratégico da indústria 2013 - 2022. Brasília.

Duove, H. S. (30 de outubro de 2013). Heteroavaliação do Atendimento a A.R.G. (W. Lima Júnior, Entrevistador)

Fundação Dom Cabral - Núcleo de Negócios Internacionais. (2012). 7ª Edição do Ranking das Transnacionais Brasileiras: os benefícios da internacionalização. Nova Lima.

Grupo A.R.G. (s.d.). Acesso em 5 de abril de 2014, disponível em <http://www.grupoarg.com.br/portfolio/guine.php>

Organização Odebrecht. (Novembro de 2004). Odebrecht Online. Acesso em 28 de Abril de 2014, disponível em Edição Histórica: <http://www.odebrechtonline.com.br/materias/00201-00300/254/>

Presidência da República. (10 de Janeiro de 1962). Planalto. Acesso em 28 de Abril de 2014, disponível em Presidência da República: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DCM/dcm494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DCM/dcm494.htm)

Reinof, A. M. (29 de outubro de 2014). Heteroavaliação do Atendimento a A.R.G. (W. Lima Júnior, Entrevistador)

Revista Exame. (s.d.). Acesso em 6 de abril de 2014, disponível em <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0950/noticias/senhores-guine-492839>

Sant`Anna, C. (Diretor). (2003). Criação da Braspetro [Filme Cinematográfico].

Santos, M. (2008). Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record.

Silva, E. E. (29 de outubro de 2013). Heteroavaliação do Atendimento a A.R.G. (W. Lima Júnior, Entrevistador)

Sistema Indústria. (19 de Abril de 2014). Missão e Visão. Acesso em 19 de Abril de 2014, disponível em SENAI: <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2012/03/1,1775/missao-e-visao.html>

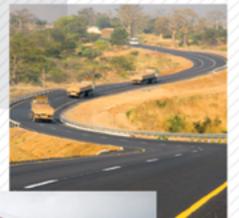
Souza, G. d. (30 de outubro de 2013). Heteroavaliação do Atendimento a A.R.G. (W. Lima Júnior, Entrevistador)

Taylor, T. K. (2012). Designing Public Procurement Policy in Developing Countries - How to Foster Technology Transfer and Industrialization in the Global Economy. Newport: Springer Science+Business Media, LLC.

UNDP. (s.d.). Acesso em 5 de abril de 2014, disponível em <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GNQ>

**ODEBRECHT**

# We believe in Africa



## Instructions to authors

The contributions must be forwarded by email to [cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)

CEBRI's staff is responsible for selecting the works to be published. The articles' content reflects exclusively the authors' opinion and do not represent the views of CEBRI.

Odebrecht is a global organization present in five continents, with a decentralised structure and diversified business in Engineering & Construction, Industry and development of Infrastructure projects.

In Africa for almost 30 years, the organization focuses on transportation, sanitation, housing, energy and mining, through sustainable and priority projects, with strong contribution to people and community development.

The organization manages Odebrecht Africa Fund, that develops a selective portfolio of strategic investments in Retail, Agribusiness, Shopping Center, Mining and Oil & Gas. Africa Fund's investments reinforce Odebrecht's long-term commitment to the continent.

*Luanda,  
Angola*

Via A1 – Av. Talatona  
Cond. Belas Business Park,  
Torre Cabinda 7º e 8º andares  
+244 222 67 8000

*Maputo,  
Mozambique*

Rua dos Desportistas,  
nº 833, Edif. JAT V – 1,  
7º andar  
+258 21308 842

*Accra,  
Ghana*

3 Temple Lane  
Airport Residential Area  
+233 302 733 060

*Malabo,  
Equatorial Guinea*

Av. de la Independencia,  
Edif. Corniche, Piso 2  
+240 333 090 510

*Johannesburg,  
South Africa*

3 Lower Road, Sandton  
Office 3, 1st Floor, World  
Trade Centre JNB  
+27 11784 3080

[www.odebrecht.com](http://www.odebrecht.com)



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua da Candelária, 9 | Grupo 201 | Centro  
CEP 20091-020 | Rio de Janeiro | RJ  
Tel.: +55 21 2206-4444 | Ramal 401  
[www.cebri.org](http://www.cebri.org) | [cebri@cebri.org.br](mailto:cebri@cebri.org.br)