

**COOPERAÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:
ANGOLA COMO PARCERIA ESTRATÉGICA (2015-2025)**

Isabella Cruzichi

CEBRAFRICA, PPGCP/UFRGS
isbellacruzichi@gmail.com

Lucca Medeiros da Silva

CEBRAFRICA, PPGCP/UFRGS
medeirosdasilva.lucca@gmail.com

Cooperação técnica e política externa brasileira: Angola como parceria estratégica (2015-2025)

O artigo analisa a política externa brasileira para Angola entre 2015 e 2025, com foco na cooperação técnica para o desenvolvimento. Procura compreender se Angola ainda pode ser considerada uma parceria estratégica para o Brasil, dadas as oscilações da política externa brasileira, e que elementos sustentam essa relação. Argumenta que, desde 2015, a fragilidade da política externa nacional reflete a crise política interna e a ausência de um projeto nacional consistente. Contudo, quando analisada numa perspectiva de longo prazo, observa-se a permanência de parcerias estratégicas com países africanos, especialmente Angola. O artigo conclui que a cooperação técnica para o desenvolvimento permanece como principal instrumento de aproximação, sustentando e renovando os vínculos bilaterais por meio de políticas de Estado.

Palavras-chave: cooperação técnica para o desenvolvimento, parceria estratégica, Brasil, Angola, relações Brasil-África

Technical cooperation and Brazilian foreign policy: Angola as strategic partnership (2015-2025)

This article analyses Brazilian foreign policy toward Angola between 2015 and 2025, focusing on technical development cooperation. It examines whether Angola can still be considered a strategic partner for Brazil given the oscillations of Brazilian foreign policy, and what elements sustain this relationship. The article argues that, since 2015, the fragility of Brazilian foreign policy reflects the domestic political crisis and the absence of a consistent national project. However, when analysed from a long-term perspective, strategic partnerships with African countries, particularly Angola, have proven enduring. The article concludes that technical development cooperation remains the primary instrument of engagement, sustaining and renewing bilateral ties through state-level policies.

Keywords: technical cooperation for development, strategic partnership, Brazil, Angola, Brazil-Africa relations

O Brasil e o continente africano partilham um vínculo histórico e cultural que remonta ao século XVI, quando os colonizadores portugueses firmaram sua presença em ambas as margens do Atlântico Sul. Desde então, as relações Brasil-África são assinaladas por ciclos de aproximação e distanciamento. Ao longo dos séculos XVI e XIX, consolidou-se um sistema de intensas trocas econômicas e humanas que ficou conhecido como comércio triangular, envolvendo Brasil, Portugal e o continente africano. Nesse contexto, o tráfico transatlântico de pessoas escravizadas estruturou as relações no Atlântico Sul, tendo Lisboa como centro mediador dessas transações. Dessa dinâmica emergiu, ao final do século XVI, um espaço atlântico e aterritorial, integrado pelas capitânias do Brasil e pelas feitorias angolanas. No século XVIII, o Atlântico Sul consolidou-se como núcleo dinâmico da economia imperial, com o Brasil assumindo um papel central e progressivamente substituindo Lisboa e Porto nas trocas comerciais e marítimas com África (Alencastro, 2016; Rizzi, 2014).

A proclamação da independência do Brasil em 1822 principiou um progressivo enfraquecimento das relações entre o país e o continente africano. O Tratado de Paz e Aliança de 1825, que formalizou a ruptura com Portugal, a gradual inviabilização do tráfico transatlântico e a ascensão do imperialismo europeu contribuíram igualmente para esse afastamento. A suspensão das ligações com as colônias africanas foi condição para o reconhecimento da soberania brasileira pela antiga metrópole. Nesse contexto, o Brasil concentrou seus esforços na consolidação interna e na busca por reconhecimento internacional (Visentini, 2010).

O período entre as décadas de 1940 e 1950 foi assinalado pela gradual retomada das relações, que resultou parcialmente das transformações iniciadas na década de 1930, com a adoção do modelo desenvolvimentista e da política de substituição de importações que identificavam a África como mercado potencial para produtos brasileiros (Rodrigues, 1964). Embora tenha buscado estreitar suas relações com o continente por razões comerciais e políticas, a política externa brasileira permaneceu ambígua, ao sustentar o colonialismo português na ONU (Rizzi, 2014). O Tratado de Amizade e Consulta de 1950 reforçou essa dependência, ao vincular o Brasil ao projeto português de manutenção do império colonial, o que fragilizou a sua posição perante o continente africano (Santos, 2011).

As décadas entre 1961 e 1990 foram heterogêneas, tendo como ponto de partida a Política Externa Independente (PEI) do Brasil, passando pelas distintas orientações diplomáticas do Regime Militar, incluindo o primeiro governo civil pós-ditadura. A PEI procurou ampliar a autonomia externa do Brasil a partir das suas necessidades de desenvolvimento, diversificando parcerias e incorporando maior atenção aos Estados africanos, que iniciavam seus processos de descolo-

nização. No entanto, não superou ambiguidades estruturais, tais como a manutenção de vínculos com Portugal e a postura cautelosa em votações anticoloniais na ONU (Rizzi, 2014). Enfraquecida por crises internas e pressões externas, a PEI foi gradualmente descontinuada a partir de 1964, dando lugar a orientações diplomáticas menos coerentes ao longo do período subsequente (Visentini, 2004).

Nesse sentido, observa-se que a política externa brasileira durante o Regime Militar (1964-1985) não constituiu um bloco uníssono em relação à África. Nos dois primeiros governos prevaleceu uma abordagem geopolítica de viés pró-Portugal, influenciada por instituições como a Escola Superior de Guerra, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), por setores conservadores do Itamaraty e pela alta burguesia internacionalizada e fortemente alinhada aos Estados Unidos, cujo apoio e articulação foram fundamentais para a ascensão de Castello Branco (Saraiva, 1996). Nesse contexto, a política externa brasileira para o continente africano perdeu o caráter de cooperação e solidariedade, tendo retomado Lisboa como intermediária e tratando o continente como área vulnerável à influência comunista, o que reduziu sua relevância à lógica estratégica da segurança do Atlântico. A ausência de consenso interno sobre o papel da África na diplomacia brasileira tornou-se evidente (Lechini, 2008). Esta postura começou a mudar apenas no governo Ernesto Geisel (1974-1979), que, com novas diretrizes, lançou as bases fundadoras da política africana do Brasil, que, embora com nuances, manteve-se até ao fim do governo de José Sarney (1985-1989).

No entanto, no início da década de 1990, a adoção do neoliberalismo¹ tornou a atuação internacional do Estado brasileiro notadamente mais instável e retraída, tendo deslocado o foco diplomático para os grandes centros (especialmente os Estados Unidos, a Europa Ocidental) e a América Latina. Consequentemente, as relações com países africanos se enfraqueceram a nível bilateral, e a cooperação multilateral manteve-se pouco expressiva, mesmo após a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996 (Cervo & Bueno, 2015; Saraiva, 1996).

No período mais recente, entre 2003 e 2015, consolidou-se o que tem sido amplamente considerado a fase áurea da política africana do Brasil, fundamentada nos princípios da cooperação Sul-Sul. Nos anos que se seguiram, contudo, as relações Brasil-África foram severamente enfraquecidas, processo que se aprofundou entre 2019 e 2022, período marcado por relações predominantemente comerciais, subordinadas à reaproximação com os eixos do Norte e ao bilate-

¹ Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2015) designam o neoliberalismo como Estado normal em termos de política externa.

ralismo, em detrimento da cooperação para o desenvolvimento. Já em 2023, o terceiro governo Lula iniciou um esforço de recomposição da política africana do Brasil, resgatando elementos estruturantes dessa agenda num contexto marcado por uma África inserida no centro de disputas geopolíticas e de um sistema internacional em crise e transição hegemônica.

O artigo analisa as relações entre o Brasil e Angola entre os anos de 2015-2025, com foco especial para a cooperação técnica para o desenvolvimento. A política externa brasileira reflete, a partir de meados de 2015, a crise política interna e a ausência de um projeto nacional coerente. No entanto, quando analisada numa perspectiva de longo prazo, as relações com a África revelam a permanência de parcerias estratégicas com atores-chave, como a Nigéria, África do Sul e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), especialmente Angola, em razão dos laços históricos que remontam ao período colonial, de sua importância estratégica em termos de recursos energéticos, de sua localização no Atlântico Sul e do alinhamento em fóruns internacionais. Porém, dada a retração do Brasil em relação ao continente africano, é ainda possível considerar Angola como um parceiro estratégico para o Brasil? Em caso afirmativo, quais são os elementos que sustentam e renovam os laços entre Brasília e Luanda?

Para responder a estas perguntas são analisados dois elementos que são mobilizados pelos dois países com o propósito de ampliar a sua autonomia e capacidade de projeção: a cooperação técnica para o desenvolvimento, expressa na cooperação Sul-Sul; e a projeção regional, que adquire maior inteligibilidade quando concebida a partir do conceito de Entorno Estratégico.² O caso das relações com Angola desponta como um caso paradigmático para explicar como os laços são mantidos apesar da pendularidade da política africana do Brasil. Argumenta-se aqui que, ainda que forças estruturais (vínculos históricos, interesses de elites políticas, a atuação de empresas estratégicas, como a Petrobras, e a presença de setores econômicos brasileiros em Angola) contribuam para a continuidade do diálogo entre os dois Estados, o elemento vital responsável pela resiliência dessa parceria reside, sobretudo, nas iniciativas de cooperação técnica para o desenvolvimento. Mais do que os fluxos comerciais ou alinhamentos conjunturais, são esses projetos que asseguram a manutenção dos vínculos bilaterais em períodos de crise, ao institucionalizarem a relação por meio de políticas de Estado.

² Define-se o espaço extraterritorial vital para a ação do Estado no exterior como a área que recebe maior atenção política, econômica, diplomática e, quando necessário, militar, constituindo um eixo estruturante da estratégia nacional. Sua delimitação combina condicionantes históricos e características geográficas, orientando o planejamento estatal no uso racional do território e na exploração da posição geoestratégica para atingir objetivos de curto e longo prazo (Castro, 1998).

O artigo aprofunda a análise dos acordos de cooperação técnica do Brasil com parceiros históricos do seu Entorno Estratégico, sendo o caso de Angola de ampla relevância ao integrar a costa ocidental da África e a CPLP, dois espaços prioritários para a atuação brasileira. O método adotado é o histórico-comparativo, que permite identificar características e fatores explicativos dos processos analisados, assegurando a compreensão de suas continuidades e interconexões (Braudel, 2009). A pesquisa combina abordagem descritiva e explicativa com análise bibliográfica qualitativa e exame de fontes primárias, como discursos oficiais, relatórios da Agência Brasileira de Cooperação e notas do Ministério das Relações Exteriores.

Por adotar abordagem histórica, o artigo retoma fases anteriores a 2015 para compreender a evolução e a continuidade da cooperação bilateral. Estrutura-se em três seções: a primeira analisa os fundamentos históricos e o reconhecimento da independência angolana; a segunda examina o período pós-Guerra Civil (2002-2015), com ênfase na cooperação técnica para o fortalecimento estatal angolano; e a terceira discute os constrangimentos políticos e a persistência da cooperação entre 2015 e 2025.

Fundamentos históricos das relações Brasil-Angola

A colonização portuguesa em Angola (1482-1975) moldou profundamente sua formação política e social. A recusa de Portugal em reconhecer a autodeterminação desencadeou, em 1961, a luta de libertação nacional. Após a Revolução dos Cravos (1974), o Acordo de Alvor fracassou diante de disputas internas e interferências externas, resultando em duas proclamações de independência simultâneas: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) proclamou a República Popular de Angola em Luanda, enquanto a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) declararam a República Democrática de Angola em Huambo, inaugurando uma prolongada guerra civil.

Em 11 de novembro de 1975, o Brasil tornou-se o primeiro país a reconhecer oficialmente a independência de Angola sob o governo do MPLA, em iniciativa articulada por Azeredo da Silveira e Ítalo Zappa, com o objetivo de reposicionar o Brasil na África e fortalecer sua presença político-econômica nas ex-colônias lusófonas (Cruzichi, 2021). A atuação de Ovídio de Melo em Luanda foi decisiva para subsidiar a decisão brasileira de reconhecer a independência angolana, ao destacar em seus relatórios ao Itamaraty a superior capacidade política e admi-

nistrativa do MPLA e o crescente envolvimento cubano no conflito.³ Essa avaliação sobre a aptidão do MPLA para liderar o novo Estado era compartilhada por autoridades portuguesas e por observadores internacionais, incluindo agentes norte-americanos (Pereira, 2006).

O reconhecimento brasileiro de Angola enfrentou fortes pressões internas e externas, especialmente de setores conservadores e de atores europeus e norte-americanos. Segundo Geisel, a decisão foi questionada no Conselho de Segurança Nacional do Brasil dada a aproximação a um governo de orientação marxista-leninista, considerado alinhado a interesses externos adversos (D'Araujo, 2021). A resistência interna gerou hesitação nas relações bilaterais, evidenciada pela demora na instalação da Embaixada em Luanda e pela relutância do Itamaraty em autorizar transações comerciais, mesmo diante das necessidades angolanas, comprometendo a consolidação da aproximação diplomática (Melo, 2009).

A aproximação bilateral consolidou-se em 1976, com o envio da primeira Missão Comercial brasileira a Angola, a abertura de uma linha de crédito de US\$50 milhões pelo Banco do Brasil e a instalação da embaixada em Luanda (Rizzi, 2012). Na ocasião, o presidente Agostinho Neto afirmou que diferenças ideológicas não impediriam a cooperação, defendendo relações baseadas na soberania, na não ingerência e em benefícios mútuos (Neto, 1976). As relações continuaram a ser aprofundadas com a assinatura, em 1977, do Convênio Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Planejamento (MRE-SEPLAN), que institucionalizou o Programa de Cooperação Técnica Brasil-África e incluiu Angola entre seus principais beneficiários. A partir de 1979, com o governo de João Figueiredo, as relações avançaram para uma nova etapa, marcada pela ampliação da cooperação em setores estratégicos. A visita do ministro angolano dos Petróleos, Jorge Augusto de Moraes, ao Brasil resultou nos primeiros acordos entre a Sonangol e a Petrobras, viabilizando tanto a exportação de petróleo angolano quanto a atuação brasileira na prospecção em Angola.

Em junho de 1980, a visita do Chanceler Saraiva Guerreiro a Luanda marcou o início de uma nova fase das relações bilaterais. Na ocasião, foram firmados os Acordos de Cooperação Cultural e Científica e de Cooperação Econômica, Científica e Técnica, que estabeleceram a base institucional do vínculo com Angola e criaram a Comissão Mista Brasil-Angola, responsável por negociar projetos estratégicos como a Hidrelétrica de Kapanda. Saraiva Guerreiro (1984) destacou

³ O Brasil optou pela criação de Representações Especiais em Luanda e Lourenço Marques, concebidas como núcleos preliminares de futuras embaixadas, com o objetivo de manter canais de diálogo com os movimentos de libertação durante a transição à independência. Paralelamente, desativaram-se os Consulados-Gerais, cujos titulares eram credenciados exclusivamente pelo governo colonial português e se encontravam politicamente desgastados, medida que reforçou a postura brasileira de neutralidade e credibilidade internacional.

ainda a consolidação da presença do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) em Angola, bem como a cooperação no marco da SADCC, hoje SADC, para a criação da Unidade Técnico-Administrativa de Energia desta organização, e a realização das “Jornadas Técnicas Brasileiras de Energia” em Luanda. O Chanceler sublinhou, por fim, que parte dos projetos bilaterais, como a reabilitação da indústria alimentar angolana, conduzida pelo SENAI, e a capacitação de funcionários do Ministério do Comércio Exterior de Angola, foi viabilizada por financiamentos de organismos internacionais, como o PNUD e o Centro de Comércio Internacional da UNCTAD/GATT (Guerreiro, 1984).

A partir de 1984, as operações de *countertrade* tornaram-se o principal mecanismo para contornar restrições cambiais, baseando-se na troca de petróleo angolano por créditos para a importação de bens e serviços brasileiros (Cruzichi, 2021). Esse modelo viabilizou projetos estratégicos, como o acordo de 1984 para a construção da Usina Hidrelétrica de Kapanda pela Odebrecht, parcialmente pago com petróleo angolano (Cunha, 2002). Esse modelo foi complementado, a partir de 1986, pela ampliação dos mecanismos de crédito e cooperação, incluindo a venda de equipamentos militares, novos financiamentos do Banco do Brasil e iniciativas em saúde, educação, desenvolvimento rural e capacitação técnica, processo que culminou na visita oficial do presidente José Sarney, em 1989, com a assinatura de acordos em transporte marítimo e pesquisa agrícola.

Nos anos 1990, a cooperação técnica Brasil-Angola foi irregular e limitada pela guerra civil e pela instabilidade política, agravadas pela interrupção e posterior retirada das missões de paz das Nações Unidas, a UNAVEM I e II. Apesar da assinatura de acordos e do envio de missões técnicas em diversas áreas, a retomada do conflito armado e a fragilidade institucional restringiram a cooperação a ações pontuais e à manutenção do diálogo político, adiando iniciativas estruturantes para o início dos anos 2000.⁴

Da paz à capacidade estatal: a cooperação técnica no pós-Guerra Civil (2002-2014)

O fim da Guerra Civil angolana (2002) coincidiu com o início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003). Assim como na década de 1970, uma combinação de fatores internos e externos favoreceu a reaproximação entre Brasil e Angola. Nesse novo contexto, a aproximação ocorreu sob

⁴ Destacaram-se a capacitação técnica por meio de missão do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), a criação do Centro de Formação Profissional de Cazenga com o SENAI, a assinatura do Protocolo de Cooperação em Segurança Pública e o programa de concessão de vagas em universidades brasileiras a estudantes angolanos.

circunstâncias distintas: por um lado, o Brasil vivia o auge do ciclo de valorização das *commodities*, o que ampliava sua capacidade de projeção econômica e diplomática; por outro, Angola pôde, pela primeira vez, estruturar o Estado e o governo sem a necessidade de deslocar recursos humanos e financeiros para a condução de um conflito armado prolongado.

O primeiro elemento a ser destacado nesse processo de aproximação foi a reorganização administrativa do Itamaraty, com a reativação de um departamento exclusivo para a África, desmembrando-o do então Departamento da África e do Oriente Médio.⁵ Esse movimento, interpretado por Visentini (2005) como a retomada da posição estratégica do Ministério da Relações Exteriores (MRE), representou uma mudança em relação ao governo anterior, quando a política externa se restringia a uma dimensão técnico-burocrática e a agenda econômica permanecia centrada no Ministério da Fazenda.⁶

A reorganização administrativa veio acompanhada do aumento dos acordos técnicos de cooperação: enquanto o governo Fernando Henrique Cardoso assinou 39 acordos com países africanos, o governo Lula firmou 238, quase seis vezes mais (Faria & Mendonça Júnior, 2015). Somou-se a isso a intensa diplomacia presidencial e ministerial: Lula da Silva realizou onze viagens a 22 países africanos, enquanto o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim visitou 31 países em 67 viagens durante o governo Lula.

No entanto, Baldissera (2024) aponta que, diferentemente do período desenvolvimentista, no qual o Brasil orientou sua atuação no continente africano a partir de um projeto nacional coerente, a política africana brasileira no governo Lula não esteve vinculada a um projeto nacional bem definido, sendo antes o resultado fortuito de uma conjuntura internacional favorável. Como consequência, tal política retraiu-se no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), observou-se um abatimento da ambiciosa e ativa política africana conduzida no período anterior, o que evidenciou a fragilidade da estratégia. Tal fragilidade decorreu, em grande medida, do fato de essa política não ter sido lastreada em um projeto nacional de desenvolvimento coerente, no qual as políticas econômica, industrial, social e externa estivessem articuladas entre si, não de forma isolada ou reativa, mas

⁵ A reorganização institucional foi acompanhada pela expansão da presença diplomática e técnica brasileira na África, com a abertura ou reativação de dezenove embaixadas. Mais da metade concentrou-se na África Atlântica, região de destaque também nas visitas presidenciais, representando mais de 80% dos líderes africanos recebidos no Brasil, evidenciando sua centralidade estratégica na política externa do período (Visentini *et al.*, 2016).

⁶ No contexto desse processo de reestruturação da política africana do Brasil, foi igualmente fundamental o papel de agências e entidades estatais e paraestatais, como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ApexBrasil, Fiocruz, Embrapa, BNDES e SENAI, incluindo a instalação de unidades da Embrapa em Gana (2007) e da Fiocruz em Moçambique (2008). Paralelamente, expandiu-se a presença de empresas brasileiras no continente, como Petrobras, Vale, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Eletrobras e Votorantim, o comércio bilateral e a atuação de entidades religiosas neopentecostais (Visentini *et al.*, 2016).

como instrumentos integrados do desenvolvimento nacional e do apoio a objetivos internos de longo prazo. Ademais, a ausência de convergência mínima entre as elites políticas, econômicas e burocráticas em torno de objetivos estratégicos contribuiu para que a política africana do período pós-Lula não fosse plenamente internalizada como um interesse estratégico duradouro pelas elites brasileiras. Assim, à medida que os ganhos materiais e políticos associados a essa aproximação diminuíram ou passaram a competir com outras prioridades, o apoio das elites se dissipou. Esse contexto revela não apenas uma mudança conjuntural, decorrente da alteração do cenário econômico e político, mas também a inexistência de um alinhamento entre grupos dirigentes suficientemente comprometidos com a continuidade dessa estratégia.

Ao longo dos cinco anos e meio de governo Rousseff, a cooperação Sul-Sul foi formalmente mantida como prioridade da política externa brasileira. Contudo, diante da sobreposição de crises econômica e política no plano interno, bem como de um cenário internacional progressivamente mais instável, a atuação brasileira no continente africano foi significativamente restringida. Na política direcionada à África, observou-se a redução do número de viagens presidenciais, concentradas em apenas duas visitas ao continente, realizadas nos anos de 2011 e 2013, com destino à África do Sul, Angola, Moçambique, Etiópia, Guiné Equatorial e Nigéria, além da priorização de agendas herdadas do governo anterior, sobretudo aquelas associadas aos setores de comércio, energia e infraestrutura (Visentini *et al.*, 2016). Ainda assim, em 2013, nas comemorações dos 50 anos da Organização de Unidade Africana (OUA), o Brasil promoveu perdão e/ou renegociação da dívida a doze países africanos (sendo três quartos da África Atlântica), totalizando cerca de 900 milhões de dólares (Leite e Cavalcante, 2016).

Entre 2002 e 2014, foram celebrados 44 atos internacionais entre o Brasil e Angola, dos quais seis correspondem a acordos de caráter geral.⁷ O ano com o maior número de registros foi 2003, totalizando 13 atos nas áreas de educação, meio ambiente, agricultura, esporte e petróleo, todos assinados durante a visita oficial do presidente Lula a Luanda, em novembro daquele ano. Na ocasião, o presidente enfatizou que o objetivo do Brasil era contribuir para o processo de reconstrução nacional angolana. Esse discurso refletiu-se diretamente no conteúdo dos instrumentos firmados, que lançaram as bases do que Lula denominou “novos caminhos da nossa cooperação” (Brasil, 2003, p. 190). O ano de 2010 marcou a assinatura de nove atos, incluindo 22 ajustes ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica de 1980, e quatro novos acordos de cooperação firmados durante a visita oficial do presidente angolano José Eduardo dos Santos ao Brasil, em junho. Destes, destaca-se a Declaração Conjunta sobre o

⁷ Atos internacionais correspondem, segundo a prática brasileira, a tratados, acordos, convenções, pactos, protocolos, memorandos de entendimento ou ajustes complementares que criem normas e regulamentos em nome da República Federativa do Brasil.

Estabelecimento de Parceria Estratégica entre o Brasil e Angola, que elevou as relações bilaterais a um patamar mais institucionalizado e consolidou Angola como parceiro prioritário da política externa brasileira na África. Até 2024, quando um instrumento semelhante foi assinado com o Egito, Angola era o único país africano a contar com uma Parceria Estratégica formalizada com o Brasil.⁸ A parceria estratégica estabelece um marco abrangente para a cooperação bilateral de longo prazo, prevendo a ampliação dos domínios de cooperação, consultas regulares, planos de trabalho conjuntos e uma Comissão Bilateral de Alto Nível responsável por coordenar e fortalecer os laços institucionais entre os dois países.

Mapeamento dos projetos de cooperação bilateral (2002-2014)

Nesse contexto, enquanto se consolidava um arcabouço institucional, foram viabilizados projetos de cooperação progressivamente mais estruturados. Segundo dados da ABC, entre 2002 e 2014 foram executados 84 projetos de cooperação técnica entre Brasil e Angola, abrangendo iniciativas bilaterais, em bloco e trilaterais, as últimas em parceria com a CPLP, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Desse total, 67 projetos foram implementados exclusivamente no âmbito bilateral. Observa-se forte concentração setorial nas áreas de Educação e Saúde (ver Tabela 1), que, em conjunto, perfazem mais da metade dos projetos, indicando prioridade no fortalecimento de capacidades humanas e sociais.

Tabela 1
Distribuição setorial dos projetos de cooperação (2002-2014)

Setor	Número de projetos
Educação	17
Saúde	15
Desenvolvimento Social	6
Agricultura	4
Defesa	4
Meio Ambiente	4
Administração Pública	3
Cultura	3
Planejamento	3
Cooperação Técnica	2
Outros (Comunicações; Esporte; Indústria e Comércio; Pesca; Trabalho e Emprego)	5

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pela ABC (2025)

⁸ No plano comparativo, o Brasil celebrou documentos semelhantes de parceria estratégica com países como Espanha, Suíça, Indonésia, França, China, Itália e Turquia, todos firmados entre 2003 e 2010. Posteriormente, novas parcerias estratégicas foram estabelecidas com os Emirados Árabes Unidos, em 2019, e com Vietnã e Egito, em 2024.

No que se refere aos projetos na área da Educação, destaca-se a predominância da subárea de Formação Profissional, que abrange desde a formação básica, com ênfase na primeira edição do projeto Escola para Todos I (2008-2010), implementado em três fases, até a capacitação de diplomatas. Nesse conjunto de iniciativas, as principais instituições executoras foram o Ministério da Educação, o SENAI, o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), o MRE e a Secretaria de Desenvolvimento Institucional.

Na área da Saúde, destacaram-se o Ministério da Saúde e a Fiocruz como principais executores, inclusive dos projetos de maior duração (2010-2016), como o Projeto-Piloto em Doença Falciforme (2010-2016) e a Capacitação do Sistema de Saúde de Angola – Fase II (2010-2016), além da predominância de iniciativas voltadas à capacitação em saúde e administração hospitalar.

As iniciativas classificadas como projetos de desenvolvimento social concentraram-se majoritariamente no combate à mortalidade infantil e foram executadas pela Pastoral da Criança, vinculada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). No setor da Agricultura, os projetos apresentaram caráter mais pontual, com foco na transferência de conhecimento técnico sobre culturas específicas, sendo executados principalmente pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Já na área da Defesa, as iniciativas corresponderam às quatro edições do programa de capacitação de militares angolanos, conduzido pelo Ministério da Defesa do Brasil, iniciado após o Acordo de Cooperação em Defesa de 2010, com a primeira edição em 2011.

A partir da distribuição, duração e classificação dos projetos, é possível propor uma periodização da cooperação técnica ao longo do período analisado, na qual se observa que, entre 2002 e 2005, registrou-se um dos menores volumes, com apenas nove iniciativas. Esse período caracterizou-se também pela predominância de projetos de curta duração, majoritariamente concentrados entre um e três meses. Há, contudo, duas exceções pontuais, dentre as quais se destaca o projeto Reorganização e Fortalecimento da Extensão Rural em Angola (2005-2006). Com duração de um ano e oito meses, a iniciativa antecipou e caracterizou os modelos de ação que se consolidariam e seriam ampliados nos anos subsequentes, além de estar em consonância com a importância atribuída à soberania alimentar pelo governo brasileiro.⁹

⁹ Executado pela EMATER em parceria com a Universidade Federal de Viçosa (UFV). Inserido em uma perspectiva de reorganização, fortalecimento institucional e inovação metodológica da extensão rural, o projeto teve como finalidade contribuir para o desenvolvimento rural sustentável em Angola, por meio da inovação das práticas de extensão rural.

O período 2006-2011 pode ser interpretado como uma fase de amadurecimento da cooperação, na qual identifica-se uma expansão temática acompanhada por um alongamento progressivo da duração dos projetos.¹⁰ Esse movimento indica uma mudança qualitativa na estratégia de cooperação, marcada pela incorporação de iniciativas de caráter estrutural, voltadas ao fortalecimento institucional e à consolidação de políticas públicas setoriais. Na área da saúde concentram-se as ações de maior duração do conjunto analisado, como o Projeto-Piloto em Doença Falciforme (2010-2016) e a Capacitação do Sistema de Saúde de Angola – Fase II (2010-2016), ambos com mais de seis anos de execução. Essas iniciativas evidenciam elevado grau de complexidade técnica e institucional, ao articular formação de recursos humanos, pesquisa, gestão em saúde pública e respostas a problemas estruturais do sistema.

Observa-se, no período de 2011 a 2014, uma redução expressiva no número total de projetos (ver Tabela 2), acompanhada da manutenção das iniciativas mais institucionalizadas, especialmente nos setores de Defesa e de formação de diplomatas. Esse padrão indica uma concentração da cooperação em áreas já consolidadas da agenda bilateral, em detrimento da ampliação temática observada nos anos anteriores.

Tabela 2
Distribuição anual dos projetos de cooperação técnica Brasil-Angola (2002-2014)

Período	Ano	Número de projetos	Padrão predominante
2002-2005	2002	2	Projetos curtos (1-3 meses), caráter experimental
	2003	1	
	2004	1	
	2005	5	
2006-2011	2006	6	Diversificação setorial e consolidação de projetos longos e estruturantes
	2007	10	
	2008	13	
	2009	11	
	2010	5	
	2011	6	
2012-2014	2012	2	Redução do número de projetos, manutenção dos mais institucionalizados (defesa e saúde)
	2013	2	
	2014	2	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pela ABC (2025)

¹⁰ No campo da Educação, destacam-se os projetos Formação Profissional Rural e Promoção Social (2010-2014) e Escola de Todos – Fase II (2011-2015), além da capacitação de diplomatas da CPLP (um ano e dois meses), voltada ao fortalecimento de capacidades estatais e da cooperação multilateral. Na Cultura, iniciativas como Fortalecimento da Memória e Produção Audiovisual de Angola e Fortalecimento da Gestão do Patrimônio Cultural de Angola (um ano e nove meses) evidenciam a preservação da memória, do patrimônio histórico e artístico e a capacitação técnica local.

Quanto à duração, os projetos desse período apresentam elevada homogeneidade temporal, concentrando-se majoritariamente entre onze meses e um ano, o que sugere menor espaço para iniciativas experimentais ou de longo prazo. Apesar da continuidade da cooperação no setor de Defesa, observa-se uma limitação qualitativa dessas ações, restritas ao treinamento militar, sem avanços significativos em termos de diversificação ou aprofundamento institucional. Paralelamente, destaca-se a redução da diversidade setorial e a interrupção das iniciativas no setor da Saúde, que havia desempenhado um papel relevante em fases anteriores, inclusive com ações de maior duração e complexidade.

Entre constrangimentos e persistência: cooperação técnica Brasil-Angola (2015-2025)

O período compreendido entre 2015 e 2025 caracteriza-se por forte heterogeneidade e assinala um afastamento profundo entre o Brasil e a África, em especial Angola, no âmbito da política externa brasileira, um distanciamento sem precedentes desde o reconhecimento da independência angolana pelo Brasil. A ascensão de Michel Temer à presidência (2016-2018) marcou o aprofundamento desse processo de retração e o abandono da centralidade atribuída à África e à cooperação Sul-Sul nos anos anteriores, com um redirecionamento da política externa em direção aos chamados “aliados tradicionais”, conforme explicitado pelo então chanceler José Serra (2016). O período foi ainda caracterizado pela condução do Itamaraty por senadores: Serra foi substituído por Aloysio Nunes, candidato a vice-presidente na chapa opositora nas eleições de 2014, poucos meses após o início do governo (Oliveira, 2023). Mais do que um simples afastamento, o que se verifica é um redirecionamento da política externa brasileira, que voltou a priorizar uma inserção internacional dependente e orientada aos países do Norte, em detrimento da busca por uma política externa autonomista fundamentada na cooperação Sul-Sul (Cervo & Bueno, 2022). Porém, sob o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) essa inflexão assumiu contornos mais explícitos e ideologizados, comprometendo ainda mais a presença brasileira na África. Não por acaso, Bolsonaro tornou-se o único presidente brasileiro, desde João Figueiredo, primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar o continente africano, a não realizar nenhuma viagem oficial à África durante seu mandato.

Conforme aponta Baldissera (2024), a atuação internacional do governo Bolsonaro caracterizou-se por um forte alinhamento ideológico com a administração Trump nos Estados Unidos, relegando a política externa a um papel secundário e produzindo prejuízos significativos para a inserção internacional

do Brasil. Mais do que uma defesa enfática da aproximação com o Norte, para Soares de Lima (2023), a política externa de Bolsonaro representou uma ruptura na trajetória de inserção internacional do Brasil. Isso porque o objetivo de alcançar os países desenvolvidos, historicamente presente desde o fim da Segunda Guerra, foi abandonado, e a política externa passou a ser concebida como instrumento de consolidação de um projeto familiar de poder.

O que poderia parecer irracionalidade ganha coerência quando se compreende que a ausência de uma orientação consistente foi, na verdade, uma escolha política, permitindo que a política externa operasse de forma flexível e errática, conforme as circunstâncias, a serviço desse projeto. Bolsonaro esteve consistentemente empenhado em manter mobilizada sua base de apoio e em assegurar benesses a interesses setoriais que contribuíram para sua eleição. Verificou-se, neste período, um desmonte de políticas públicas e a incapacitação funcional e operacional de burocracias altamente profissionalizadas, em ministérios como os das Relações Exteriores, da Saúde, do Meio Ambiente e da Educação, que passaram a implementar políticas alinhadas aos projetos pessoais de Bolsonaro e de seus apoiadores (Lima, 2023).

No que se refere especificamente às relações com o continente africano, esse período representou um dos momentos de maior enfraquecimento do vínculo bilateral desde o reconhecimento das independências africanas. Houve o abandono do regionalismo, afastamento dos fóruns multilaterais, tradicionalmente utilizados pelo Brasil para ampliar sua projeção internacional, e adoção de um liberalismo econômico carente de fundamentação pragmática e de adequação às realidades econômicas e geopolíticas contemporâneas (Lima, 2023). Esse distanciamento se manifestou na redução significativa da cooperação técnica, na diminuição dos intercâmbios comerciais, no esvaziamento de postos diplomáticos e na desvalorização dos fóruns regionais e multilaterais, sobretudo quando se consideram as iniciativas oriundas da Presidência da República e da alta cúpula do Ministério das Relações Exteriores. Nesse contexto, os poucos contatos e iniciativas mantidos com países africanos pelo poder Executivo brasileiro deslocaram-se para a esfera do Ministério da Defesa, que passou a concentrar a atuação externa residual do Estado brasileiro no continente. O então ministro da Defesa, Fernando Azevedo, foi o único integrante do primeiro escalão do governo a realizar visita oficial à África durante o período, tendo passado por Angola e África do Sul em 2019. Ainda desvinculada de uma estratégia diplomática mais ampla e articulada destaca-se a realização, em 2021, da primeira edição da Operação GUINEX, conduzida pela Marinha do Brasil. No mesmo ano, a Escola de Guerra Naval (EGN) da Marinha do Brasil também promoveu o I Simpósio Marítimo da ZOPACAS, realizado no Rio de Janeiro.

Em 2023, com o início do terceiro mandato do presidente Lula (2023-2026), a África voltou a ocupar lugar de destaque na agenda da política externa brasileira. Já em seu programa de governo, a chapa Lula-Alckmin enfatizava, em primeiro lugar, a condição de isolamento internacional do país e estabelecia como objetivo central sua reinserção no cenário global. Nesse sentido, defendia-se o retorno do Brasil como protagonista internacional, por meio de uma política externa “ativa e altiva”, pautada pela autodeterminação dos povos, pelo compromisso com o multilateralismo, pela ênfase na política regional e pelo fortalecimento das instâncias de cooperação (Lima, 2023).

Entre janeiro de 2023 e dezembro de 2025, foram realizadas visitas presidenciais à África do Sul, Angola, Cabo Verde, Etiópia, Moçambique e São Tomé e Príncipe, sinalizando uma retomada ativa do engajamento diplomático de alto nível com o continente. No plano econômico, observa-se também um movimento de recuperação. Segundo dados da ApexBrasil (2024), em 2023 o Brasil registrou um recorde histórico de exportações para a África, que atingiu US\$13,2 bilhões. Ainda que expressivo em termos absolutos, esse valor permanece relativamente modesto quando se considera que abrange o conjunto dos países africanos, o que evidencia tanto os limites atuais da inserção comercial brasileira no continente quanto o potencial de aprofundamento dessas relações no contexto da retomada da cooperação Sul-Sul.

No entanto, muitos dos referenciais e práticas tradicionais da política externa brasileira já não se mostram plenamente compatíveis com o contexto africano contemporâneo, caracterizado por maior institucionalização da cooperação internacional e pela presença consolidada de atores como China, Índia e Rússia. Esses países mantiveram atuação contínua no continente ao longo dos anos em que o Brasil reduziu significativamente sua presença, não vivenciando, portanto, um hiato semelhante. Ademais, tal receituário diplomático tampouco se ajusta integralmente às transformações do sistema internacional atual, marcado por uma crise do multilateralismo e pelo acirramento das disputas por zonas de influência, o que impõe novos desafios e condicionantes à reinserção brasileira na África e, especificamente, à retomada da cooperação com Angola.

A oscilação identificada na análise dos governos anteriores torna-se ainda mais evidente ao se examinar o conjunto de instrumentos firmados entre 2015 e 2025. Segundo dados do Acervo de Atos Internacionais do Brasil e das notas à imprensa do Ministério das Relações Exteriores, foram celebrados, nesse período, 15 atos, sendo 5 acordos e 10 memorandos de entendimento.¹¹ A análise da cro-

¹¹ Dos acordos celebrados, apenas dois ocorreram fora dos governos do Partido dos Trabalhadores: o Acordo sobre Serviços Aéreos e o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança e Ordem Interna, ambos de 2019. Destaca-se que este último foi encaminhado à apreciação do Senado Federal somente em 2025.

nologia das assinaturas indica que, entre 2015 e 2022, os instrumentos firmados foram pontuais e concentraram-se principalmente nas áreas administrativa e de investimentos. Destaca-se que o período de 2020 a 2022 foi marcado pela completa ausência de novos atos, evidenciando um vazio e a incapacidade do Poder Executivo de formular propostas ou linhas de atuação para as relações bilaterais com Angola, situação inédita desde o estabelecimento das relações diplomáticas em 1975.

Destaca-se o Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco e o Instituto Superior de Relações Internacionais de Angola de 2018, que conferiu maior densidade institucional à formação de diplomatas angolanos. Igualmente relevante é o Acordo de Cooperação em Segurança e Ordem Interna de 2019, voltado à criação de mecanismos de inteligência compartilhada no combate ao crime organizado no Atlântico Sul, prevendo troca de informações, estágios e intercâmbio técnico-jurídico.

A visita do Presidente Lula a Angola em 2023 foi assinalada pela assinatura de sete novos instrumentos. Dentre esses, assumem especial relevância, para a análise da cooperação Sul-Sul, o Memorando de Entendimento entre o Instituto Nacional de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas de Angola (INAPEM) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o projeto Escola de Todos – Fase III, e o projeto Apoio à Implementação de Ações para o Enfrentamento da Hanseníase em Angola.

O primeiro instrumento é especialmente relevante, pois o SEBRAE é um dos principais executores da cooperação brasileira, e sua institucionalização, ainda que via memorando, amplia a autonomia e a continuidade das iniciativas, reduzindo a dependência de oscilações da política externa. As demais iniciativas destacam-se tanto pela relevância histórica do Escola para Todos quanto pela envergadura da ação voltada ao enfrentamento da hanseníase em Angola. Esta última abrange educação continuada em vigilância epidemiológica, diagnóstico, tratamento e prevenção de incapacidades, além da implementação de um Sistema de Vigilância Epidemiológica. Trata-se de uma iniciativa de grande porte, com orçamento total de USD 2.157.844,00, financiada conjuntamente pelo governo brasileiro, por meio do Ministério da Saúde, da ABC e da Universidade de Brasília, e pelo governo angolano, via seu Ministério da Saúde.

Também merece destaque o Memorando de Entendimento no domínio da agricultura, assinado no âmbito do Fórum Económico Angola-Brasil, no qual o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) participou do painel dedicado à Agricultura e à Segurança Alimentar. Cumpre lembrar que a segurança alimentar e a erradicação da fome constituem marcas centrais dessa gestão. Como será

analisado adiante, as iniciativas da ABC na área agrícola figuram entre aquelas que apresentaram fortalecimento crescente a partir de 2022.

Outra série de documentos foi assinada em 2025, por ocasião da visita do Presidente angolano João Lourenço ao Brasil. Entre esses instrumentos cabe frisar: o Memorando de Entendimento entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola, Empresa Pública (Sonangol E.P.), em matéria de pesquisa, desenvolvimento e projetos de interesse no segmento *upstream*; o Memorando de Entendimento entre a Polícia Federal da República Federativa do Brasil e a Polícia Nacional de Angola; e o Projeto de Fortalecimento das Instituições Angolanas de Pesquisa Agropecuária e Florestal para o Desenvolvimento Sustentável de Regiões Semiáridas. O primeiro instrumento reveste-se de particular relevância, uma vez que, em 2020, a Petrobras havia interrompido suas atividades no país. O memorando de entendimento propõe o realinhamento das bases da cooperação entre as duas empresas estatais, com foco em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), abrangendo a cadeia de petróleo e gás, desde exploração, desenvolvimento e produção até engenharia e serviços, bem como energias renováveis, biomassa, tecnologias de CCUS e soluções digitais. O instrumento simboliza o restabelecimento dos contatos entre duas estatais que figuram entre os principais motores do desenvolvimento econômico de seus respectivos países.

O Memorando de Entendimento entre a Polícia Federal brasileira e a Polícia Nacional de Angola atua de forma complementar ao Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança e Ordem Interna, ao prever mecanismos práticos de cooperação no combate ao crime organizado transnacional. Entre suas metas, incluem-se a capacitação e o treinamento de policiais, o intercâmbio de agentes e de outros especialistas, a troca de experiências, conhecimentos e boas práticas, o compartilhamento de informações sobre tecnologias e equipamentos especializados, o apoio a ações de investigação e o estabelecimento de pontos focais entre as instituições.

No caso do Projeto de Fortalecimento das Instituições Angolanas de Pesquisa Agropecuária e Florestal para o Desenvolvimento Sustentável de Regiões Semiáridas, sua importância é evidenciada pela dimensão estratégica. Com orçamento de USD 1.940.500,00, financiado por MINAGRIF, Embrapa e ABC, o projeto atua em um setor que emprega cerca de 85% da população rural angolana, em que a agricultura familiar responde por aproximadamente 90% da produção, especialmente nas províncias do sul, mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e climático. Os beneficiários diretos são técnicos, pesquisadores e gestores de instituições angolanas de pesquisa e desenvolvimento agrário nas

províncias do Cunene, Huíla e Namibe.¹² Derivado de uma iniciativa de prospecção e diagnóstico realizada em 2024, o projeto visa introduzir e aprimorar culturas adaptadas ao clima semiárido, fortalecer sistemas produtivos e ampliar capacidades institucionais por meio da transferência de tecnologia.

Mapeamento dos projetos de cooperação bilateral (2015-2025)

Recorrendo aos relatórios da ABC, observa-se que, entre 2015 e 2025, foram executados 55 projetos de cooperação técnica entre Brasil e Angola, incluindo iniciativas bilaterais, trilaterais e em bloco (ver Tabela 3). Destacam-se, entre eles, os projetos no âmbito da CPLP, que somaram 13 iniciativas, além daqueles desenvolvidos em parceria com agências do sistema ONU, como o *United Nations Office for South-South Cooperation* (UNOSSC) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).¹³ No plano estritamente bilateral, foram realizados 27 projetos.

Tabela 3
Distribuição setorial dos projetos de cooperação (2015-2025)

Setor	Número de projetos
Educação	7
Saúde	7
Agricultura	7
Defesa	2
Administração Pública	2
Cooperação Técnica	1
Desenvolvimento Social	1

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pela ABC (2025)

Em comparação com o período anterior (2002-2014), observa-se uma redução significativa: enquanto a média anual era de aproximadamente 5,15 projetos entre 2002 e 2014, no intervalo 2015-2025 caiu para cerca de 2,45, evidenciando uma contração quantitativa relevante da cooperação técnica bilateral. Do ponto de vista setorial, mantém-se a concentração em saúde, educação e agricultura, aprofundando a redução da diversidade temática já observada no período anterior. As

¹² Instituto de Investigação Agronómica (IIA), ao Instituto de Investigação Veterinária (IIV), ao Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA) e às estações experimentais.

¹³ O PNAE é um programa federal que repassa recursos às redes de educação básica para oferecer refeições nutritivas aos estudantes, promovendo saúde e hábitos alimentares saudáveis.

iniciativas tornam-se progressivamente menos diversificadas, em contraste com a pluralidade setorial verificada a partir de meados da década de 2000.

É relevante a descontinuidade das ações de formação e treinamento militar que haviam se tornado recorrentes no período anterior, especialmente após a assinatura do Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa, em 2010. No intervalo analisado, os projetos nessa área reduzem-se a apenas três iniciativas: o Programa de Cooperação Técnica em Defesa para Países da América Latina, África e Ásia (2016), o Programa de Cooperação Técnica em Defesa – América Latina e África (2017) e, em 2025, o Seminário ZOPACAS, que, embora vinculado à defesa, é classificado pela ABC no setor de Administração Pública, subsetor Administração Territorial. Esses dados reforçam a percepção de que, no período recente, a cooperação em defesa não apenas se retraiu, como também perdeu centralidade e continuidade institucional em relação à fase anterior.

Na área da Educação, observa-se que, mesmo diante da contração geral do número de projetos, esse setor manteve maior regularidade ao longo do período, com pelo menos uma iniciativa por ano (2016, 2018, 2020, 2022, 2023 e dois projetos em 2024). O projeto de maior duração é a Escola de Todos – Fase III, iniciado em 2023 e ainda em execução, com conclusão prevista para 2026. Chama atenção, porém, que essa foi a única iniciativa voltada à educação básica, enquanto as demais concentraram-se quase exclusivamente em formação e capacitação de diplomatas, realizadas pelo Instituto Rio Branco. Esse padrão evidencia dois aspectos centrais: por um lado, a retomada ainda tímida da cooperação no âmbito do terceiro governo Lula; por outro, que a relativa regularidade dos projetos do setor decorre, em grande parte, do seu maior grau de institucionalização, impulsionada sobretudo pelo Instituto Rio Branco, sem depender diretamente das prioridades ou da mobilização política do Poder Executivo.

Na área da Agricultura, observa-se que a execução dos projetos teve início em 2022, com ampliação e consolidação a partir de 2024, indicando um fortalecimento progressivo dessa agenda no período recente, em consonância com a prioridade atribuída pelo governo Lula às políticas de combate à fome. Essa tendência se confirma pelo foco dos projetos no subsetor da agricultura familiar e em iniciativas voltadas à irrigação e ao uso sustentável dos recursos hídricos, áreas centrais para o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. As instituições executoras brasileiras incluem Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Embrapa, MAPA e EMATER, evidenciando a mobilização de capacidades técnicas consolidadas do Estado brasileiro. Entre os projetos analisados, destacam-se aqueles de maior duração, que sinalizam um grau elevado de complexidade ins-

titucional e de compromisso de médio prazo. O projeto Canal do Cafu – Modelo de Gestão, com duração de dois anos e quatro meses, iniciado em 2024 e previsto para 2026, visa à definição estratégica do uso da terra e da água, bem como ao estabelecimento de um modelo de gestão para o Canal do Cafu.¹⁴ Destaca-se também o projeto Pesquisa Agropecuária e Florestal – Regiões Semiáridas, com duração de três anos e quatro meses, iniciado em 2025 e previsto para 2028, que busca fortalecer a agricultura familiar no sul de Angola por meio da adaptação e disseminação de tecnologias agropecuárias adequadas às condições das regiões semiáridas.

Os projetos na área da Saúde destacam-se pela maior duração e pela manutenção relativamente regular ao longo do período analisado, com iniciativas em 2017, 2018, 2019, 2022 e 2023. Predominam ações voltadas ao controle e prevenção de doenças, com ênfase na anemia falciforme e na oncologia. Nesse contexto, vale ressaltar o projeto Prospecção e validação de projetos na área de saúde: anemia falciforme – Fase II, oncologia e demais demandas, iniciado em 2018 e executado até junho de 2019, com duração de um ano e seis meses, voltado à validação de iniciativas nessas áreas estratégicas, incluindo a formação de médicos angolanos no Instituto Nacional de Câncer (INCA). Esse projeto originou dois desdobramentos de maior alcance: apoio à implementação e gestão de medidas para atenção integral às pessoas com doença falciforme em Angola e Apoio à implementação e gestão de medidas para prevenção e controle do câncer em Angola, ambos iniciados em 2019, com execução prevista até 2026, totalizando aproximadamente sete anos de duração. Soma-se a esse conjunto o projeto piloto de implantação e implementação do Banco de Leite Humano em Angola, iniciado em 2017, voltado à criação de uma unidade de coleta e tratamento de leite humano na Maternidade Lucrecia Paim, em Luanda, com vigência até dezembro de 2026.

Nesse contexto de retração, permaneceram sobretudo iniciativas já em curso e com tradição institucional, como os programas de treinamento militar, cujas últimas edições ocorreram em 2016 e 2017; as ações de formação e capacitação de diplomatas conduzidas pelo Instituto Rio Branco; e projetos do Ministério da Saúde, com destaque para o piloto de implantação do Banco de Leite Humano em Angola. A cooperação técnica nesse período caracteriza-se, portanto, menos pela expansão ou inovação e mais por uma lógica de inércia institucional, na qual

¹⁴ O Canal do Cafu, inaugurado em 2022 na província do Cunene, possui 165 quilômetros de extensão e capacidade de armazenamento de 30 milhões de metros cúbicos de água. A infraestrutura permite irrigar cerca de 15 mil hectares, sendo estratégica para a pecuária e a agricultura numa região severamente afetada pela seca.

apenas iniciativas consolidadas e menos dependentes da coordenação política de alto nível lograram continuidade.

Tabela 4
Distribuição anual dos projetos de cooperação técnica Brasil-Angola (2015-2025)

Período	Ano	Número de projetos	Padrão predominante
2015-2018	2015	0	Aprofundamento da retração, continuidade limitada em saúde e educação com baixa diversificação setorial
	2016	2	
	2017	3	
	2018	2	
2019-2022	2019	2	Esvaziamento quase total, manutenção residual de projetos altamente institucionalizados
	2020	1	
	2021	0	
	2022	3	
2023-2025	2023	4	Retomada cautelosa, com projetos mais longos e setorialmente concentrados
	2024	5	
	2025	6	

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados fornecidos pela ABC (2025)

Nos anos seguintes (2019-2022), a inércia institucional deu lugar a um esvaziamento quase total da cooperação, marcado pela manutenção apenas residual de iniciativas altamente institucionalizadas. Nesse período, a cooperação técnica entre Brasil e Angola restringiu-se principalmente a projetos sustentados por estruturas burocráticas consolidadas, como os programas de capacitação do Instituto Rio Branco e algumas ações na área da saúde. Em contraste, observa-se a descontinuidade das iniciativas de cooperação no campo da defesa, que, desde a assinatura do Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa, vinham sendo implementadas anualmente.

Por fim, o período de 2023 a 2025 indica uma reativação gradual da agenda de cooperação, ainda marcada por cautela, seletividade e forte ancoragem institucional. Essa retomada caracteriza-se pela implementação de projetos mais longos, porém concentrados em setores específicos. Embora o número de iniciativas supere o registrado no início dos anos 2000 (2002-2005), permanece significativamente abaixo do pico observado entre 2006 e 2011. Nesse contexto, verifica-se baixa diversificação temática, com clara predominância das áreas de saúde e agricultura, especialmente no eixo da agricultura familiar e do combate à fome.

Conclusão

O presente estudo analisou a política externa brasileira para Angola entre 2015 e 2025, com especial atenção à cooperação técnica voltada ao desenvolvimento. A hipótese inicialmente formulada mostrou-se confirmada: a política externa brasileira, a partir de meados de 2015, evidenciou-se fragilizada, refletindo uma profunda crise política interna e a ausência de um projeto nacional coeso, capaz de sustentar ações coordenadas no sistema internacional e garantir sua continuidade independentemente de conjunturas favoráveis ou desfavoráveis. Todavia, uma análise de longo prazo revela a persistência de atores estratégicos na política africana do Brasil, com os quais o país mantém parcerias sólidas. Nesse sentido, as relações bilaterais com Angola, ancoradas em raízes históricas e políticas profundas, geraram vínculos duradouros capazes de assegurar a continuidade do diálogo e da cooperação mesmo em períodos de instabilidade interna ou retração diplomática, ressurgindo com renovado dinamismo em momentos de maior estabilidade.

No âmbito da estratégia nacional brasileira, as iniciativas de cooperação técnica para o desenvolvimento configuraram-se como instrumento central da política externa, permitindo ao Brasil manter sua presença em Angola mesmo na ausência de impulso decisório do Executivo, como observado durante os governos Temer e Bolsonaro. Desde a década de 1970, com especial aprofundamento na primeira década dos anos 2000, essas iniciativas consolidaram vínculos que asseguram a continuidade de projetos de cooperação, mantendo-os ativos mesmo em contextos de crise profunda. Dessa forma, a cooperação técnica revela-se não apenas como um mecanismo operacional, mas como um elemento estruturante da política externa brasileira, capaz de sustentar relações bilaterais estratégicas e de longo prazo, demonstrando resiliência frente às contingências políticas e conjunturais.

Quantitativamente, ao comparar os atos internacionais assinados e os projetos de cooperação executados entre 2002-2014 e 2015-2025, evidenciou-se um período marcado por retração, crise e reelaboração da política externa brasileira, não exclusivamente em relação a Angola, mas também no que se refere ao posicionamento do país no sistema internacional de forma mais ampla. Longe do entusiasmo que caracterizou o período 2002-2014, alimentado por vontade política e uma conjuntura econômica e institucional favorável, é no cenário adverso do período 2015-2025 que se avalia com maior precisão o que se consolidou sobre terreno instável, o que se desfez gradualmente e o que conseguiu se estruturar de maneira mais resiliente. Observam-se, assim, fissuras, mas também conexões

enraizadas que persistem, assegurando, mesmo em tempos de crise e desmonte, algum sentido e continuidade à cooperação bilateral.

Nota-se ainda que a projeção brasileira para Angola reflete a projeção do Estado brasileiro sobre seu entorno estratégico, abrangendo o Atlântico Sul e o interesse nacional em preservar a região como uma zona de paz, perspectiva que se renovou a partir de 2023. Ainda assim, oportunidades relevantes foram perdidas. O Brasil não conseguiu acompanhar o ritmo de modernização angolano, cedendo espaço estratégico a potências emergentes como China, Índia, Rússia e até mesmo aos Estados Unidos. A cooperação em defesa entre Brasil e Angola avançou de forma limitada, sem que o potencial técnico disponível fosse aproveitado para projetos concretos. A ratificação do Acordo de Cooperação em Defesa permaneceu paralisada até 2025, embora instrumentos como o Memorando de Entendimento entre as polícias dos dois países tenham estabelecido uma base institucional mínima para a segurança bilateral.

Por fim, este artigo buscou identificar quais projetos de cooperação lograram prosperar apesar das adversidades conjunturais. A agenda de pesquisa futura consiste em aprofundar a compreensão sobre os mecanismos, estratégias, instrumentos políticos e estruturas institucionais, que explicam a resiliência desses projetos frente às oscilações do Executivo brasileiro.

Referências

- ABC (Agência Brasileira de Cooperação). (2025). *Pesquisa de projetos*. Ministério das Relações Exteriores.
- Alencastro, L. F. de. (2016). *O trato dos viventes: Formação do Brasil no Atlântico Sul, séculos XVI e XVII* (9.^a ed.). Companhia das Letras.
- ApexBrasil. (2024, 3 de junho). *Perfil de comércio e investimentos África: Mais de 6000 oportunidades para exportações brasileiras*. Autor.
- Baldissera, V. Z. (2024). *O interesse nacional nas relações Brasil-África: Oscilações da política externa brasileira, do nacional-desenvolvimentismo ao neoliberalismo*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, Brasil.
- Braudel, F. (2009). *Civilização material, economia e capitalismo: Séculos XV-XVIII. O tempo do mundo* (Vol. 3) (Tradução T. Costa). WMF Martins Fontes.
- Brasil. (2003). *Resenha de política exterior do Brasil, ano 30, n.º 93, 2º semestre de 2003*. Ministério das Relações Exteriores / Fundação Alexandre de Gusmão.
- Brasil. (2010, 23 de junho). *Declaração conjunta sobre o estabelecimento de parceria estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola*. Brasília; Luanda.
- Castro, T. de. (1998). *Geopolítica: Princípios, meios e fins*. Biblioteca do Exército.
- Cervo, A. L., & Bruno, C. (2015). *História da política externa do Brasil* (5.^a ed.). UNB.
- Cruzichi, I. (2021). *A política externa de Angola: O processo de consolidação do Estado diante dos conflitos externos, internos e regionais (1961-2002)*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, Brasil.
- Cunha, S. H. dos P. (2002). As relações econômicas Brasil-Angola (1975-1988). *Caderno CRH*, 36, pp. 137-164.
- D'Araújo, M. C. (2021). *Ernesto Geisel* (6.^a ed.). Contribuição de Celso Castro. Editora FGV.
- Faria, C. A. Pimenta de, & Mendonça Júnior, W. (2015). A cooperação técnica do Brasil com a África: Comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), 5-22.
- Guerreiro, R. S. (1984, out.-dez.). Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 23 de novembro de 1984, por ocasião da abertura da terceira reunião da Comissão Mista Brasil-Angola. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 43, pp. 63-66.
- Lechini, G. (2008, outubro). O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. *Nueva Sociedad*, pp. 55-76.
- Leite, A. C. C., & Cavalcante, T. F. (2016). A cooperação brasileira para a África: Da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2), 342-370.
- Lima, M. R. S. de. (2023). A dialética da política externa de Lula 3.0. *Brazilian Journal of International Affairs*, 5(5), 79-95.
- Melo, O. de A. (2009). *Recordações de um removedor de mofo no Itamaraty: Relatos de política externa de 1948 à atualidade*. FUNAG.
- Neto, A. (1976). Discurso do Presidente angolano, Agostinho Neto, ao receber, em 25 de maio de 1976, em Luanda, as credenciais do primeiro Embaixador brasileiro na

- República Popular de Angola, Rodolpho Godoy de Souza Dantas. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Ano III, 9, p. 98.
- Oliveira, A. C. Gonçalves de. (2023). Nexos e reversos da política externa brasileira e de defesa para o Atlântico Sul: Reflexões sobre os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. *Conjuntura Austral*, 14(66), 103-120.
- Pereira, A. D. (2016). *O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e desenvolvimento*. In P. F. Visentini, E. G. Migon, & A. D. Pereira (Orgs.), *A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil* (pp. 59-78). NERINT-UFRGS/LED/ECEME.
- Rizzi, K. R. (2014). *O grande Brasil e os pequenos PALOP: A política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974-2010)* (1.ª ed.). Leitura XXI.
- Rodrigues, J. H. (1964). *Brasil e África: Outro horizonte*. Civilização Brasileira.
- Santos, L. C. M. dos. (2011). *As relações Brasil-Portugal: Do Tratado de Amizade e Consulta ao processo de descolonização lusa na África (1953-1975)*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Saraiva, J. F. S. (1996). *O lugar da África: A dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias*. UnB.
- Serra, J. (2016). Discurso de posse no Itamaraty. *Ministério de Relações Exteriores. Discursos*.
- Visentini, P. F. (2004). *A política externa do regime militar brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. UFRGS.
- Visentini, P. F. (2005). De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, 5(2), 381-397.
- Visentini, P. F. (2010). South-South cooperation, prestige diplomacy or 'soft imperialism'? Lula's government Brazil-Africa relations. *Século XXI*, 1(1), 65-84.
- Visentini, P. F., Migon, E. G., & Pereira, A. D. (Orgs.) (2016). *A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil*. NERINT-UFRGS/LED/ECEME.