

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GABRIELA D'ARAYS FERREIRA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA:
HERANÇA DA PEI NA ERA LULA**

Santana do Livramento

2018

GABRIELA D'ARAYS FERREIRA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA:
HERANÇA DA PEI NA ERA LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito para
obtenção de título de Bacharel em
Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa –
UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Balardim

Santana do Livramento

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

F383p Ferreira, Gabriela D' Arays

Política externa brasileira para a África: herança da PEI
na era Lula / Gabriela D' Arays Ferreira.

86 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2018.

"Orientação: Rafael Balardim".

1. Política externa brasileira. 2. África. 3. governo Lula.
I. Título.

GABRIELA D'ARAYS FERREIRA

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA:
HERANÇA DA PEI NA ERA LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para obtenção de título de Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Balardim
(Orientador)
Relações Internacionais – UNIPAMPA

Prof. Dra. Kamilla Raquel Rizzi
Relações Internacionais – UNIPAMPA

Prof. Dra. Nathaly Xavier Schutz
Relações Internacionais – UNIPAMPA

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso à todas as pessoas que amo e que estiveram comigo durante essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus (Oxalá), aos orixás e todas as entidades de luz por terem me guiado em todos os momentos, principalmente os mais difíceis. A fé e espiritualidade desses seres me ajudaram a evoluir espiritualmente, me fortalecendo e dando saúde para perseguir nos meus objetivos.

Agradeço ao apoio e incentivo incansável dos meus queridos pais, Sílvia e Carlos, pois sem o amor incondicional e todas as lições durante toda a minha vida não teria chegado até aqui nessa etapa decisiva. Vocês foram o suporte e o alicerce que mais precisei durante esses 4 anos. Esse sonho foi sonhado com vocês, que sempre acreditaram no meu potencial, quando eu mesma já não acreditava mais. Sem vocês, com certeza, eu nada seria.

Agradeço a minha família, querida e amada, que sempre esteve presente, apesar da distância que se tornou um detalhe perto do carinho que eu recebo diariamente. Vó, tia Odila, Carlinhos, Iarley, Antônia, Pedro, Rodrigo, Mano, Denise, Netinho, Emanuel, Sarah, Carolina, Carlos Eduardo, Vera... (nossa, é muita gente!!!) o meu MUITO OBRIGADA não seria suficiente para agradecer todo o amor que vocês me dão.

Agradeço aos amigos de longa data e também àqueles que conquistei durante essa caminhada acadêmica, em especial a Gabrielly, Pérla e Paola. Gurias, vocês ganharam o meu coração e alegraram os dias dessa nossa trajetória. Passamos por poucas e boas, mas estamos aqui, prontas para novos desafios.

Durante todo o percurso, desde a seleção na Unipampa até as minhas primeiras descobertas em Livramento, duas pessoas em especial me acolheram e fizeram de seu lar o meu também. Claudia e Esthephany, sou grata eternamente por terem me estendido a mão sem ao menos me conhecerem direito. Aquela escada da universidade marcou o início de uma grande amizade entre nós.

Agradeço a família Soares, pois de forma indireta também fizeram parte dessa conquista. O meu muito obrigada em especial ao meu namorado e a minha sogra, carinhosamente, Nato e dona Sarah. Cada abraço e amor transmitido me fizeram seguir adiante.

Quero fazer um agradecimento especial a três pessoas que foram essenciais na construção do que sou hoje. Infelizmente, duas delas perdi durante a minha trajetória acadêmica, mas sei que estão olhando por mim aonde quer que estejam.

Tio Edil, tio Edgar e vô Dilo, vocês fizeram parte desse sonho. Esse canudo é em homenagem e dedicado a vocês.

Por último, mas não menos importante, agradeço a todos os docentes do curso de Relações Internacionais, pelo conhecimento compartilhado e pelas experiências trocadas. Em especial, ao professor Balardim, meu orientador, pelo auxílio, puxões de orelha e pontuais contribuições. Suas aulas ficarão marcadas em minha memória, bem como seu senso de humor crítico. Também as professoras Kamilla e a Nathaly, que gentilmente aceitaram participar da banca examinadora deste trabalho.

RESUMO

O ano de 2003 marca um novo recomeço nas relações Brasil-África. Sob a égide do governo Lula, de 2003 a 2010, a África ganha um *status* diferenciado e passa a fazer parte das prioridades na pauta das relações exteriores do país. A diplomacia brasileira, com uma política externa mais pragmática e ativa, buscou avanços e novos parceiros estratégicos em um momento de emergência do país, resgatando diretrizes e elementos de um modelo político ousado: a Política Externa Independente. A política africanista, iniciada nos anos de 1960, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, deram mais visibilidade e universalizaram a política externa do Brasil, com um posicionamento mais autônomo no sistema internacional. O fortalecimento do multilateralismo e estreitamento das relações Sul-Sul tornou-se o foco nesse período, assim como a cooperação nas diversas áreas. Desta maneira, a presente pesquisa busca analisar o histórico das relações Brasil-África desde o pós-Guerra Fria, identificando as contribuições da PEI para a política externa brasileira dos governos Lula. Para compreender as principais características da política externa brasileira, faz-se necessário abordar as políticas executadas na PEI, para assim entender a origem e o relançamento da política africanista assertiva e construtiva, bem como o desenvolvimento e progressos realizado para com a África.

Palavras-chaves: política externa; PEI; Brasil; África; sistema internacional.

ABSTRACT

The year 2003 marks a new start in Brazil-Africa relations. Under the aegis of the Lula government, from 2003 to 2010, Africa gains a differentiated status and becomes part of the priorities on the agenda of the country's foreign relations. The Brazilian diplomacy, with a more pragmatic and active foreign policy, sought advances and new strategic partners in a moment of emergency in the country, rescuing guidelines and elements of a daring political model: independent foreign policy. The Africanist policy, initiated in the years 1960, in the governments of Jânio and João Goulart, gave more visibility and universalized the foreign policy of Brazil, with a more autonomous positioning in the international system. The strengthening of multilateralism and narrowing of South-South relations has become the focus in this period, as well as cooperation in the various areas. In this way, the present research seeks to analyze the history of Brazil-Africa relations since the post-Cold war, identifying the contributions of the PEI to the Brazilian foreign policy of the Lula governments. In order to understand the main characteristics of Brazilian foreign policy, it is necessary to address the policies implemented in the PEI, in order to understand the origin and the relaunching of an African assertive and constructive policy, as well as the development and progress accomplished for Africa.

Key-words: foreign policy; PEI; Brazil; Africa; International System.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASA –	América do Sul e África
ABC –	Agência Brasileira de Cooperação
ASA –	América do Sul-África
ASPA –	América do Sul-Países Árabes
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS –	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CPLP –	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
EMBRAPA –	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA –	Estados Unidos
FMI –	Fundo Monetário Internacional
G-3 –	Grupo dos Três
G-20 –	Grupo dos Vinte
IBAS –	Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
MERCOSUL –	Mercado Comum do Sul
OMC –	Organização das Nações Unidas
ONU –	Organizações das Nações Unidas
OPA -	Operação Pan-Americana
PALOP –	Países de Língua Oficial Portuguesa
PEI –	Política Externa Independente
SACU –	União Aduaneira da África Austral (Southern Africa Customs Union)
SENAC –	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI –	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
URSS –	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZOPACAS –	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 HISTÓRICO DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES AFRICANOS NO PÓS II-GUERRA MUNDIAL	18
2.1 Descontinuidades e avanços da política africanista no Regime Militar (1964-1985)	23
2.2 Redemocratização do Brasil e o recuo nas relações a partir de 1990	30
3 CONTRIBUIÇÕES DA PEI PARA A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA	33
3.1 Política Externa Independente sob a égide de João Goulart.....	39
3.2 A base e as características da política externa brasileira no governo Lula (2003-2010)	44
4 DESENVOLVIMENTO, SEMELHANÇAS E PROGRESSOS NAS RELAÇÕES DO BRASIL COM O CONTINENTE AFRICANO	51
4.1 Semelhanças entre a PEI e a PEB de Lula	51
4.2 Política externa africana da era Lula	54
4.3 Política externa, Cooperação Sul-Sul e Multilateralismo no governo Lula	59
4.4 Experiências de cooperação Sul-Sul.....	64
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
6 REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

“A África mora no Brasil. Ela mora em nós”, as palavras do ex-chanceler brasileiro, Celso Amorim, elucidam o que a historiografia confirma. O Brasil e a África estão interligados de maneira histórica que remonta desde a recente “descoberta” do território brasileiro. Tal relação recebeu a contribuição de um importante ator exógeno, Portugal. As condições geopolíticas favoráveis voltada para o mar fizeram com que portugueses se aventurassem por novas terras e empreendimentos marítimos pelo Oceano Atlântico.

As grandes expedições, que culminaram na chegada dos portugueses em território americano no século XVI, basearam-se no tráfico de escravos e deram início a uma relação mais estreita entre o Brasil, extensão de Portugal, e o continente africano, sendo uma parte dele colonizado pelo mesmo. Os laços que envolvem a história da relação dessas duas culturas são marcados por períodos intercalados baseado em aproximações, recuos e aprofundamentos. Tudo isso ocorreu devido as mudanças do sistema internacional e da maneira com que a política interna, e os interesses brasileiros iam sendo mudados de acordo com o passar dos anos.

Iniciou-se, portanto, um mundo globalizado, o primeiro dos períodos que marcou o início da formação dos elementos culturais entre africanos e brasileiros, em que Portugal foi o responsável por estabelecer o elo de ligação intercontinental entre a Europa, América e África, constituindo um elo comercial, bem como plataformas de abastecimento e entrepostos comerciais. A necessidade de povoar o território para efetivar o seu domínio deu-se, num estágio inicial – posteriormente da tentativa da escravização dos indígenas na exploração do pau-brasil – por meio da produção açucareira, e requereu a exploração de mão-de-obra escrava africana, onde o comércio de escravos gerou uma ligação e laços indissolúveis do Brasil com a África.

A intensidade das relações Brasil-África na época colonial é transmitida na grande quantidade de negros, onde em três séculos, chegaram no Brasil para trabalhar nos sucessivos ciclos econômicos do país. Esta essencial mão-de-obra escrava que contribuiu para produzir a riqueza escoada para atender as necessidades europeias, impactou diretamente em todos os aspectos da formação social do Brasil, resultando numa africanização da sociedade refletindo-se nos costumes, religiões,

cultura, dança, ritmos, instrumentos e estilos musicais, palavras, bem como nos aspectos raciais que moldaram as características multiculturais do país.

Desde então, entre os diversos ciclos produtivos estabelecidos no período colonial (pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro e café), a conexão estabelecida com a África é aprofundada, moldando a população brasileira desde a sua base estrutural. A independência do Brasil inseriu o novo país num contexto internacional pautado pela ascensão da Grã-Bretanha como a grande hegemonia marítima mundial. Nesse sentido, com as inúmeras pressões, uma sequência de leis acarretara na abolição do tráfico de escravos, que por anos fora a base principal das relações Brasil-África, condicionando assim aos princípios da Pax Britânica no século XIX.

O fim do comércio de escravos levou a um afastamento brasileiro do continente africano, numa mudança de direcionamento das rotas marítimas da América para a Europa, onde o Atlântico Sul, tão explorado nesse intercâmbio, deixou de ser o centro dinâmico da economia, num cenário internacional dominado pelas potências coloniais europeias e que deram início à “partilha” do território africano. Entretanto, no decorrer de todo o período monárquico do Brasil Império, e inclusive boa parte do período republicano, ocorreu um vácuo nas relações Brasil-África caracterizado por um grande distanciamento, onde o continente africano caiu no esquecimento do governo brasileiro.

Os interesses brasileiros estavam voltados para a busca da defesa soberania e o reconhecimento dos demais Estados da arena global, fazendo com que o posicionamento do governo brasileiro voltasse para a defesa dos objetivos internos, e externamente projetou uma política externa em prol do desenvolvimento, fortemente influenciada e ditada pelos países do Norte industrializado.

Uma primeira reaproximação foi estabelecida apenas com a Política Externa Independente (PEI), durante o governo de Jânio Quadros, e com o João Goulart, onde ao defender o não alinhamento automático e a luta contra o subdesenvolvimento, as nações africanas passaram a adquirir importância num discurso terceiro-mundista adotado pelo país nos anos 1960. De um cenário secundário para primário, a África passou a ser uma porta das diversas outras que o Brasil pôde diversificar suas parcerias comerciais, importar matérias primas e minerais, bem como exportar seus produtos. As temáticas políticas, econômicas e sociais ganharam força e importância nessa gestão, e com isso, o surgimento da Política Externa Independente nascia para suprir as necessidades, deficiências e ocupar espaços não ocupados e trabalhados

por outras gestões. Ademais, essa política estava dentro da lógica de barganhar em meio à Guerra Fria que vigorava.

No rompimento da ordem democrática, os dois primeiros governos do regime militar levaram a uma nova fase de distanciamento, sendo retomadas as relações Brasil-África de maneira discreta até a redemocratização. Governos de cunhos firmes e de direita, porém preocupados com o processo de desenvolvimento do Brasil, levaram Geisel e Figueiredo a adotar uma postura a favor dos objetivos de interesse nacional, a fim de incentivar o crescimento econômico e o alargamento da pauta comercial, deixando de lado questões puramente ideológicas.

A década de 1990 inseriu o Brasil num cenário turbulento para a política externa, onde o fim da Guerra Fria modificou profundamente a ordem internacional. O governo de Fernando Collor de Mello, numa política externa de cunho neoliberal, imergiu o país em um processo de globalização e ampliação do comércio internacional, gerando um novo distanciamento das relações Brasil-África, onde o continente africano perdeu relevância na agenda externa, graças às influências da doutrinação econômica do Consenso de Washington. No governo um pouco mais autonomista de Itamar Franco, a África voltou a receber atenção através de relações seletivas com países tidos como “prioritários”. Com Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), o lugar da África seguiu sendo modesto na agenda internacional do Brasil, com destaque para algumas políticas específicas e a seletividade de parcerias com poucos países africanos.

Uma vez que as relações para com as nações africanas ganharam somente uma atenção protocolar e foi deixada de lado durante a década perdida, os anos de 1990, somente com a eleição do Luís Inácio Lula da Silva que a configuração da política externa, associada aos interesses e participação da sociedade brasileira, retoma o direcionamento para os países em desenvolvimento do sistema internacional.

As relações Brasil-África ganham um novo impulso a partir desse governo demonstrando a importância e a revalorização do continente nas políticas -interna e externa- do país. O estreitamento é percebido através das sucessivas viagens do presidente, bem como as visitas dos representantes africanos no país, o aumento do volume do comércio entre ambos, o aumento da cooperação em diversas áreas, a participação de fóruns multilaterais, entre outros feitos simbolizando a importância desse novo momento brasileiro e africano. Dessa forma, o presente trabalho tem

como objetivo geral identificar na política externa brasileira dos dois governos Lula a herança da Política Externa Independente formulada e projetada em 1960, a partir da análise do histórico das relações Brasil e África.

O recorte temporal estabelecido para o presente trabalho inicia desde 1945, com o fim da II-Guerra Mundial até o final dos dois governos Lula, fazendo um resgate dos elementos semelhantes da PEB de Lula com a PEI de Quadros e Goulart. Tendo em vista que a política externa brasileira no governo Lula para o continente africano inaugura um novo período de avanços e aprofundamento dos laços econômicos, políticos e culturais, onde teve o início na década de 1960, com a formulação da PEI, a pergunta base se apresenta como o problema central da pesquisa: *a política externa brasileira do governo Lula trouxe de fato elementos principais da Política Externa Independente na relação com os países africanos?*

A hipótese a ser testada é que o Brasil adotou uma política mais pragmática e assertiva em prol da defesa do desenvolvimento das nações africanas, fazendo um resgate das diretrizes que formularam a Política Externa Independente, bem como dar ênfase a cooperação Sul-Sul e as relações com o Sul global. Buscando uma aproximação, o governo brasileiro põe em prática uma política africana que não se baseava apenas nos laços históricos e culturais entre as nações, mas também com o intuito da defesa do debate contra as questões de desigualdade racial e humanitárias. Diante disso, há a necessidade de intensificar ainda mais a aproximação entre ambos, feita por meio de uma cooperação. Dessa forma, o país conquistaria uma nova inserção no sistema internacional, além de obter ganhos e benefícios que resultaria no fortalecimento político e desenvolvimento econômico-social brasileiro.

A justificativa que orienta a pesquisa apresenta-se tendo em vista a importância do estudo de um período contemporâneo onde a política africanista estava na agenda das prioridades da política externa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O estudo da política externa brasileira desse momento vem ganhando uma grande relevância para os estudos acadêmicos, uma vez que é notória a atenção especial dada aos países em desenvolvimento, nos quais possibilitaram a mudança do direcionamento da política do país.

Além de ser um momento de emergência do Brasil, o governo brasileiro buscou ampliar a sua atuação e visibilidade no sistema internacional, participando mais ativamente nos fóruns e organizações internacionais. Essa nova característica da política externa brasileira universalista, pautada na cooperação Sul-Sul e

multilateralismo, faz com que os estudos das relações entre o Brasil e continente africano sejam intensificados, uma vez que temos um grande débito com as nações africanas que influenciaram fortemente em diversos aspectos da sociedade brasileira.

A metodologia realizada no trabalho teve como condutor o método hipotético-descritivo, preocupando-se em fundamentar e analisar as relações Brasil-África, bem como comparar os elementos construídos na PEI com os elementos do governo Lula, através do estudo bibliográfico de livros, dissertações e artigos de periódicos, além de consultas a fontes primários e documentos oficiais. Também foram pesquisados materiais jornalísticos e da internet.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo fará um recorte histórico partindo da análise das relações Brasil-África no pós II-Guerra Mundial, compreendendo a partir do governo Eurico Gaspar Dutra, em 1946, até o ano de eleição do Lula, em 2003, apresentando as nuances, posicionamento brasileiro em direção ao continente africano, bem como momentos em que as relações ganharam um *status* mais privilegiados. Será retratado brevemente a Política Externa Independente e o governo Lula, tendo em vista que serão melhores analisados nos capítulos seguintes. Neste capítulo versará sobre as propostas das gestões no que se refere à África, sendo necessário expor as políticas externas para assim facilitar a compreensão ação brasileira frente ao sistema internacional estabelecido na década de 1960 e a partir de 2003. Sistemas configurados e estruturados de maneira adversa, entretanto com momentos de resgastes e avanços em várias temáticas.

No segundo capítulo será versado, em um primeiro momento, as premissas e a política externa formulada em 1961, tendo como recorte temporal o governo Jânio Quadros, com a atuação do Afonso Arinos, e à posteriori, com o João Goulart e o San Thiago Dantas, considerado o chanceler responsável por alavancar o ousado projeto universalista. Outro recorte feito para elucidar o segundo momento da semelhante política externa compreende desde do ano 2003 até o final de 2010, sendo esse período o da gestão do presidente brasileiro Lula. Será abordado as características gerais da política externa brasileira de Lula, principalmente se diferenciando do governo Fernando Henrique Cardoso.

Finalmente, no terceiro capítulo, será abordado as semelhanças e pontos em comuns da PEI e da política externa brasileira lulista. Nesse momento, a África e os avanços para a inserção dos africanos no país adquirem um novo significado por meio da elaboração da política africana do Lula juntamente com o Celso Amorim. Ademais,

será versado sobre os termos cooperação Sul-Sul e multilateralismo para a melhor compreensão do teor das relações Brasil-África a partir das experiências de cooperação que ocorrem durante esses períodos.

2 HISTÓRICO DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS PAÍSES AFRICANOS NO PÓS II-GUERRA MUNDIAL

Para a melhor compreensão da política externa brasileira do governo Lula, apontando os elementos da PEI que estão presente e que foram relevantes na sua atuação para o continente africano, faz-se necessário analisar o histórico das relações do Brasil e da África a partir dos pós II-Guerra Mundial, para assim mostrar seus devidos avanços, recuos e momentos em que aconteceram maiores estreitamentos nessa relação histórica.

Diante de um contexto internacional turbulento, em que o mundo estava dividido em dois grandes polos, os Estados Unidos e a União Soviética, o Brasil e o continente africano estavam e permaneceram sob as influências dessas duas grandes potências do sistema internacional (ALTEMANI, 2005). Dessa forma, ocorreu um distanciamento das relações entre Brasil e a África, uma vez que os interesses e privilégios estavam voltados cada um para a sua área de influência.

A inserção brasileira no sistema internacional acontecia por intermédio dos Estados Unidos, que segundo Altemani (2005) era uma das duas grandes autoridades do sistema. O projeto de desenvolvimento nacional estava na agenda das prioridades do governo brasileiro, para isso, “coube a Vargas e aos governos populistas dos anos 50, por sua vez, a vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico [...]”. (VIZENTINI, 1999, p.135). Nesse sentido, alinhando-se aos Estados Unidos, compactuando com os seus ideais e defendendo os seus propósitos, “o governo brasileiro alimentava a esperança de que o pós-guerra reforçaria seu relacionamento especial e, assim, a política externa brasileira iria se caracterizar por um alinhamento automático[...]”. (ALTEMANI, 2005 p.64)

Ao chegar no poder em 1946, Eurico Gaspar Dutra promoveu a liberalização da economia brasileira, atendendo assim aos interesses da classe industrial e dos norte-americanos, visto que o seu governo seguia a cartilha liberal propagada pela maior potência do capitalismo. Dessa forma, a partir desse momento, a preocupação do governo brasileira era de manter o alinhamento automático com os Estados Unidos, sendo esse um dos claros objetivos da política externa brasileira (ALTEMANI, 2005).

Durante o seu governo, havia uma expectativa em relação à uma relação que seria regada de privilégios com os EUA devido ao apoio na II-Guerra Mundial e também no decorrer da Guerra Fria. Contudo, essa expectativa “gerou decepções, contribuindo para o ressurgimento da tentativa de realizar uma diplomacia mais autônoma.” (VIZENTINI, 2008, p.15) Com isso, a estratégia de alcançar o sonhado plano de desenvolvimento, o apoio político e o financiamento dos EUA estavam custando a sua autonomia.

O plano não acabou se concretizando de modo completo, pois tal alinhamento não proporcionou grandes avanços no que tange ao desenvolvimento que o Brasil esperava, uma vez que os Estados Unidos estavam se abstendo no assunto. O país, que era totalmente dependente e possuía uma política de subserviência aos norte-americanos, precisava encontrar uma saída para conseguir o seu desenvolvimento econômico (VIZENTINI, 2008).

Diante desse cenário, após um período de retraimento da política externa brasileira considerada um pragmatismo fracassado, com uma relação assimétrica com os norte-americanos, o contexto a partir dos anos 50 começou a mudar. Para o autor Vizontini (2008, p.17), “durante todo esse período, que se estendeu até o fim da década de 50, as relações exteriores do Brasil voltaram-se, prioritariamente, para os EUA, em busca do status de aliado privilegiado.”

Com a ascensão novamente do Getúlio Vargas ao poder em 1951, ainda existia a ilusão de que o Brasil só conseguiria desenvolver-se aliando-se aos EUA, porém, a sociedade brasileira cada vez mais obtinha mais participação nas ações do governo. O então presidente brasileiro tinha novamente a missão de “retomar o projeto de desenvolvimento industrial por substituição de importações, incrementando a indústria de base.” (VIZENTINI, 2008, p.17) Portanto, o investimento externo, tanto o capital, quanto a tecnologia, advinham da cooperação com os norte-americanos, nossos parceiros tradicionais.

No novo governo de Getúlio, “o populismo, o nacionalismo e o anti-imperialismo tornam-se, aliás, categorias cada vez mais presentes no discurso político dessa época.” (CERVO; BUENO, 2008, p.273) O governo brasileiro, utilizando de uma barganha nacionalista, tinha a percepção de que se apoiasse os norte-americanos na Guerra Fria poderia resultar em prestígio e ajuda no tão sonhado desenvolvimento econômico. Porém, com a troca de governo nos EUA, o presidente eleito, Dwight

Eisenhower, “demostrou grande insensibilidade em relação às demandas pelo desenvolvimento latino-americano”. (VIZENTINI, 2008, p. 17)

A política externa desse período ficou denominado por muitos autores, principalmente pelo Amado Cervo (2008), como a política externa em prol do desenvolvimento. Uma prova dessa nova estratégia é o posicionamento do governo brasileiro em fóruns mundiais, que começava a dar o tom do que o Brasil ambicionava. Com a intenção de concretizar os interesses nacionais, “Vargas esboçou uma multilateralização das relações internacionais do Brasil, ao buscar o aprofundamento da sua barganha nacionalista”. (VIZENTINI, 2008, p. 18)

Sobre esses dois últimos governos, Cervo e Bueno (2008, p.278) pontuam que

No final do governo Dutra, a frustração brasileira a respeito da cooperação evoluirá para uma atitude que pedia do ex-aliado medidas concretas de ajuda econômica. No governo Vargas adquiriu um tom reivindicatório consentâneo com o agravamento das necessidades nacionais, cujo atendimento só seria possível pelo desenvolvimento econômico. (CERVO; BUENO, 2008, p.278)

Nesse sentido, fica perceptível os esforços que o governo brasileiro faz para conseguir aliar-se aos EUA na tentativa de obter prestígio e privilégios. Muitas conquistas foram feitas em relação ao desenvolvimento do país, entretanto, muito tempo foi perdido também quando da retração diplomática brasileira devido ao alinhamento automático com os americanos. Esse período é marcado por posições diversas e métodos contraditórios para o desenvolvimento nacional.

Paralelamente a essas estratégias, devido a aproximação dos países africanos aos países socialistas, existia um temor por parte dos norte-americanos da aproximação do Brasil com eles. Um reflexo desse interesse acabou afetando no próprio desenvolvimento do país, pois o continente africano e os demais países da periferia do sistema poderiam ser um importante mercado para os brasileiros. Porém, em razão de alguns países africanos estarem sob as influências do socialismo e também mais próximo geograficamente desses países, isso acabou acarretando ainda mais a distância entre ambas as nações.

Meados dos anos 50, marca um importante período para os países do continente africano. Alvo de interesses das potências europeias durante a Guerra Fria, com a presença de duas superpotências no território, além dos países colonizadores, ocorreu uma sequência de independências que se alastraram pelo continente nos anos de 1960. As disputas territoriais deram início a partir do “desejo de independência

mais consistente por parte dos africanos”. (BITTENCOURT, 2010, p.1) Esse desejo, conforme Bittencourt (2010, p.1),

[...]surgiu das elites políticas das nações africanas oriundas das áreas de maior contato com a exploração colonial, em grande parte urbanizadas e capazes de implementar uma perspectiva nacional. Nesse sentido, o contato com o colonialismo foi fundamental para que essas elites pudessem pensar-se como argelinas, angolanas, nigerianas ou quenianas. [...] Fortalecido o desejo de independência, a postura anticolonial tenderia a concentrar em dois cenários: luta política e luta militar. No primeiro caso, os africanos buscaram negociar com a metrópole, que se abriu a dialogar por estar ciente de seu poderio e das relações econômicas e comerciais existentes com as colônias sob seu controle. Desenvolveu-se, assim, uma crescente luta no campo da reivindicação política, resultando, sem prejuízo de momentos de tensão e violência, incluindo prisões e assassinatos, na discussão e na obtenção das independências.” (BITTENCOURT, 2010, p.1)

Esses movimentos de libertação contrários aos seus países colonizadores ansiavam por um posicionamento melhor no sistema internacional. Essas sacrificantes conquistas possibilitaram a mudança de toda a dinâmica das relações da África com os países. Entretanto, diante de um vácuo de poder das potências europeias, os recentes Estados independentes pós-coloniais enfrentavam um processo de transição profunda em suas estruturas sociais, econômicas e políticas. Havia uma frágil estrutura diante da órbita da Guerra Fria, e para conseguir se estruturarem e serem vistos pelos demais países como Estados independentes, era preciso diversificar os seus parceiros (PENNA FILHO; LESSA, 2007)

No Brasil, no contexto interno, havia a promoção do projeto desenvolvimentista de substituição de importação, que cada vez mais necessitava de mercados para espriar os seus produtos. Além disso, o governo brasileiro frisava a importância da necessidade de mais autonomia no contexto internacional, não sendo totalmente dependente dos países do Norte. Sendo assim, Juscelino Kubitschek assume o poder em meio as turbulências da Guerra Fria e com a classe conservadora brasileira em alta. À vista disso, o presidente deu seguimento na política defendida pelo Getúlio Vargas, visto que ele queria fomentar a indústria de bens de consumo duráveis (ALTEMANI, 2005).

No seu governo, ocorreu o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) considerada um marco na sua política externa. Esse novo projeto político “seria visualizada como uma nova tentativa de vinculação mais íntima com os Estados Unidos, em uma tática multilateral com a inclusão da América Latina no projeto.” (ALTEMANI, 2005, p.73). Criada em 1958, a OPA era um programa de

desenvolvimento para a América Latina, com claros objetivos de conseguir financiamento externo dos EUA para os países do Sul, fazendo com que se comprometessem através de ajuda econômica para melhorar o desempenho dos países.

Entretanto, os Estados Unidos estavam mais preocupados com a Guerra Fria, com os países asiáticos e com a luta anticomunista, além de ter uma visão diferente das políticas para a América Latina. Conseqüentemente, assuntos de segurança internacional estavam acima dos interesses brasileiros, por isso o país nesse momento não era sua prioridade. A OPA não alcançou seus objetivos esperados e nem muito impacto, porém “assentaram-se as bases da posterior Política Externa Independente e balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira.” (CERVO; BUENO, 2008, p. 306)

Empenhados em um projeto de desenvolvimento para a América Latina, “as independências africanas, que se iniciaram justamente durante o governo Kubitschek, foram praticamente ignoradas.” (VISENTINI, 2010, p.217) Diante das crescentes independências, de acordo com Visentini (2010, p.217) “em 1960, o *Ano Africano*, dezessete países ficaram independentes, com o Brasil adotando uma política meramente protocolar.”

Como o governo brasileiro tinha nos norte-americanos seu grande aliado econômico e comercial, esse distanciamento e falta de interesse para com o território brasileiro, e para a América Latina em geral, deixou o governo em uma posição desconfortável visto que o plano de Juscelino de “50 anos em 5” tinha falhado.

Apesar de não ter apresentado grandes evoluções da política externa brasileira para o continente africano até no final dos anos 50, a partir de 1960 o cenário muda totalmente. Com um direcionamento da política mais estratégica, uma nova proposta de projeto para o país, Jânio Quadros assume a presidência do país, fazendo juntamente com o seu chanceler, Afonso Arinos de Melo Franco, mudanças significativas na agenda externa (VIZENTINI, 1999).

Nesse momento em que o Brasil passou a relacionar-se de modo significativo com os países do Sul, marca o estágio de uma relativa ruptura das relações com os países desenvolvidos, e também do modelo de política externa que estava sendo aplicada, a do alinhamento automático aos Estados Unidos (ALTEMANI, 2005).

O apogeu da política externa da década de 60, com a formulação de uma ousada política africanista, marcou o início de um dos períodos de maior aproximação

e mudanças na história da relação entre Brasil e África. A partir da década de 60, notadamente, há um estreitamento nas relações entre ambos nunca visto anteriormente, pautado principalmente num discurso culturalista. De acordo com Visentini (2010, p.217) “foi preciso o desencadeamento da Política Externa Independente, no governo Jânio Quadros, para que a África adquirisse importância para a diplomacia brasileira.” Portanto, coube a PEI dar mais visibilidade e importância para o continente.

A Política Externa Independente que foi continuada em outros momentos da história da política externa brasileira, em especial no período analisado por essa pesquisa, formulou diretrizes e premissas que se tornaram o norte da atuação brasileira do governo Lula. Esses elementos serão abordados de forma analítica nos próximos capítulos.

2.1 Descontinuidades e avanços da política africanista no Regime Militar (1964-1985)

Enquanto que a PEI se apresentou como “um discurso, uma intenção, enquanto sua real implementação ocorreria posteriormente.” (ALTEMANI, 2005, p.107) Nos anos que sucederam, ao invés de ser seguida a mesma linha de política externa, nos primeiros anos do Regime Militar, de 1964 a 1967, sob o comando do Humberto de Alencar Castelo Branco, ocorre logo de imediato uma descontinuidade e o fim de um discurso pró terceiro-mundista. O novo governo brasileiro, logo que assume o poder, resolve retomar uma política de alinhamento novamente com os Estados Unidos e preservar a relação com Portugal, e “em nome da segurança do Atlântico Austral, condenar os movimentos de libertação nacional de influência marxista na África Austral.” (VISENTINI, 2010, p.219)

No que corresponde à política externa direcionada para a África, o governo Castelo Branco

[...]insistia na ideia de que a política brasileira [...]deveria levar em consideração a tradicional afeição brasileira por Portugal e defendia a formação de uma comunidade afro-luso-brasileira como “primeira janela” para afirmar a liderança do Brasil no Atlântico Sul”. A missão civilizatória de Portugal na África era defendida nos discursos presidenciais. A segurança do Atlântico, segundo o governo Castelo Branco, deveria ser reforçada com o estabelecimento de uma aliança política entre as três capitais “livres” e ocidentais (Brasília, Lisboa e Pretória) contra a presença comunista nas demais nações africanas. (PENHA, 2011, p.162)

Na questão do direcionamento aos norte-americanos, a política externa brasileira ficou preocupada em retomar “as questões de inserção ideológica no contexto ocidental e de Guerra Fria, porém, pressupondo que a manutenção da segurança deveria redundar em apoio ao processo de desenvolvimento.” (ALTEMANI, 2005, p. 107) Temáticas como a proteção da segurança do Atlântico Sul tornaram-se prioridades dando origem a cooperação coletiva com regimes colonialista de Portugal e racista da África do Sul. Essa tentativa de securitização da África do Sul em querer se aproximar do Brasil, era vista com certa desconfiança por parte do governo brasileiro. Justamente naquele período, era o auge do *apartheid*, com diversas prisões, torturas, caracterizando um momento intenso internamente no país. Devido a essa conjuntura interna, a África do Sul sofreu sanções e penalidades (PINHEIRO, 2010).

A política externa com tom contraditório ainda perdurou nessa gestão, ao passo que ora recriminava o colonialismo, ora estava de acordo com as ações dos portugueses em relação as suas colônias a África. Ademais, “ao mesmo tempo, condenava o apartheid sul-africano e tinha a África do Sul como principal parceiro econômico na África subsaariana.” (PENHA, 2011, p.163) A explicação para essa contradição toda estava pautada na postura brasileira em querer seguir a mesma ideologia norte-americana. Essa relação prioritária com os Estados Unidos se estende até o final dos anos 70, período em que “tais contradições seriam diluídas, à medida que essa política foi substituída pela afirmação da influência brasileira na região do Atlântico Sul.” (PENHA, 2011, p.163)

Com uma preocupação maior com as questões de interesse nacional do que com as questões do âmbito da Guerra Fria, no curto governo do Costa e Silva, de 1967 a 1969, o país adotou uma política externa em que se relacionava com os Estados Unidos, porém não tinham uma atenção especial (ROSSI, 2011). O multilateralismo era essencial para o Brasil, pois havia a percepção da mudança do cenário internacional. Empenhados em aliar-se aos norte-americanos, países em desenvolvimento e os países terceiro-mundista, acabou gerando mudanças na política externa brasileira, uma vez que o desenvolvimento era primordial. Com a “diplomacia da prosperidade”, a reorientação da política africana proporcionou a viabilização do projeto nacional- desenvolvimentista a partir da diversificação do leque dos parceiros comerciais, com novos mercados consumidores (ROSSI, 2011).

A autora Eli Alves Penha caracteriza esse momento, no qual

O interesse básico brasileiro no reestabelecimento e no estreitamento de relações com os países africanos não foi orientado unicamente por razões comerciais ou mercantilistas, nem tão pouco por critérios exclusivamente políticos. Pelo contrário, seu interesse era concomitantemente comercial e político- subordinado, no entanto, ao contexto da política exterior brasileira, ou seja, à estratégia de inserção do País no sistema mundial. (PENHA, 2011, p.164)

Já na concepção do autor Visentini (2010, p.219), a partir de 1967 a 1969, a diplomacia brasileira não promoveu grandes ações de aproximação com a África. Independentemente disso, ocorreu a criação da subsecretaria dedicada aos assuntos da África e Oriente Médio. Ademais, o governo brasileiro reconheceu os Estados africanos pós-coloniais, entretanto, votou “a favor de Portugal e da África do Sul, contra as resoluções das Nações Unidas que condenavam todo o tipo de colonialismo” (PENHA, 2011, p.164)

Apesar de nos dois primeiros governos do regime militar não terem ocorrido grandes avanços em relação ao continente africano, no governo Médici, em 1970, a situação muda totalmente. Com ênfase no projeto de metas e bases, o presidente buscou projetar o país como uma grande potência, com um discurso de que o Brasil tinha capacidade para isso. De certa forma, o projeto obteve certo sucesso, uma vez que o país conseguiu projetar-se como potência na região (ROSSI, 2011).

A chancelaria que estava sob o comando do Mário Gibson Barboza, preocupou-se em retomar de fato o elo com os países africanos. Nesse sentido, em 1970 “foram abertas três novas embaixadas e, em 1972, o chanceler [...] visitou nove países da África ocidental e oriental, firmando diversos acordos comerciais, culturais e de cooperação técnica” (VISENTINI, 2010, p. 219) Os países que receberam a visita do chanceler Mário Gibson Barboza foram: Costa do Marfim, Togo, Benin, Zaire, Camarões, Gabão, Nigéria, Giana e Senegal. Ademais,

a visita de presidentes africanos ao Brasil, a abertura de novas embaixadas e o intercâmbio de empresários e diplomatas deixava claros que os objetivos do governo Médici era ter a África como parceiro político e econômico do Brasil, em busca de seu lugar de grande potência no sistema internacional. (PENHA, 2011, p.165)

A intensa política externa brasileira para a África estava muito pautada, além de questões atrelada ao desenvolvimento, fatores econômicos, estavam principalmente no que tange à dependência de matéria prima, sobretudo de petróleo (CERVO; BUENO, 2008).

As nuances no avançar do Regime Militar, alcançam progressos na política africana pois a industrialização por substituição de importações estava colhendo os seus frutos. Uma jogada estratégica, com justificativa puramente econômica e comercial, visto que o país necessitava de mercados alternativos, matérias-primas, sobretudo o petróleo. Essa necessidade surgiu devido ao período conhecido como milagre econômico, uma vez que o governo brasileiro encontrou barreiras protecionistas para penetrar nos mercados dos países do Norte industrializado (VISENTINI, 2010).

Da mesma forma em que o Brasil queria ampliar suas relações e começava a sua missão comercial, poderia também fornecer tecnologia que serviria de modelo para os Estados Africanos. Com uma “*Diplomacia do Interesse*”, o governo brasileiro queria conquistar “a simpatia diplomática dos africanos para legitimar a expansão do Mar Territorial para 200 milhas, ao mesmo tempo em que a ideia da OTAS era enterrada.” (VISENTINI, 2010, p. 219)

Outra estratégia ligada ao Atlântico Sul, foi a valorização do espaço de uma forma a ser considerado estratégico para a consolidação do país como potência regional. Dessa maneira, o espaço privilegiado foi apontado por vários autores como uma região de extrema importância para o intercâmbio comercial entre as nações. Por meio do Atlântico Sul, “mais de 90% de comércio brasileiro era realizado pelo mar, e a importação do petróleo fazia-se pela rota do Cabo, via África do Sul, ou então, diretamente do Golfo da Guiné.” (PENHA, 2011, p. 166)

A partir desse governo, a tradicional parceria do Brasil, os Estados Unidos, começou realmente a ser testada. Esse momento marcou o fim de um período marcado por ambiguidades e contradições, que começou lá no governo Quadros. A década de 70 encerra essa ambiguidade para a África, onde o Brasil começa a se posicionar efetivamente. Entretanto, um caso em que o governo brasileiro buscou não se posicionar foi “na agenda polêmica da África Austral, onde as guerras de libertação nacional montavam o assalto final contra o decrépito colonialismo português.” (VISENTINI, 2010, p. 219)

A gestão do Geisel, significou seguimento nas mudanças do rumo conduzida pelo Médici. Juntamente com o seu chanceler, Azeredo da Silveira, usava um discurso de aprofundamento das relações com os países terceiro-mundista. Em relação as nações africanas o primeiro passo foi

[...]desenvolver e fortalecer as relações do Brasil com os países subsaarianos independentes, estabelecidas desde o início da década de sessenta, particularmente os da parte Ocidental do Continente. Em segundo lugar, implicava aproximar-se dos países africanos de língua oficial portuguesa, que lutavam por sua emancipação política. A política africana significava, também, apoiar as tradicionais reivindicações de igualdade racial e condenação do *apartheid*. (LEITE, 2011, p.143)

Já no que corresponde as ações políticas e econômicas, o governo brasileiro “tencionava garantir o suprimento de matérias-primas fundamentais como petróleo, ácido ortofosfórico e fosfato, afim de reduzir a vulnerabilidade energética do Estado.” (LEITE, 2011, p.143) Ao passo que importava bens essenciais para a indústria brasileira, o país exportava produtos do setor alimentício, básicos de consumo e automóveis (VISENTINI, 2010). O fluxo de exportação para a África nesse período aumentou exponencialmente ao passo que em 1978 as exportações brasileiras, de acordo com a autora Penha (2011), chegaram a 81%. É inegável que o interesse do governo brasileiro era penetrar e vender os seus produtos para o mercado africano que, por sua vez, demandava de muitos produtos e via o Brasil como um parceiro vantajoso.

Os principais produtos que eram vendidos para a África, segundo Leite (2011, p.145), era “carne, café, açúcar e soja, quantidades crescentes de manufaturados, como manufaturados, como automóveis, produtos de aço, eletrodomésticos, têxteis, calçados e material de construção.”

Em 1970, o Brasil exportava US\$ 60 milhões para a África e importava US\$ 77 milhões. Em 1975, o Brasil exportava US\$ 407 milhões e importava US\$ 511 milhões. No final da década, em 1979, a balança comercial já era francamente favorável ao Brasil: importavam-se US\$463 milhões, contra US\$ 670 milhões de exportações. Em termos percentuais, em 1970, a África ainda representava 2% das exportações do Brasil; em 1975, esse percentual elevou-se para cerca de 5% e se manteve assim até o final da década. As importações, que evoluíram de 3% em 1970, para 4% em 1975, voltaram a cair no final da década para 2,5%. (PENHA, 2011, p. 172)¹

Durante o seu governo, ambas as nações aumentaram o intercâmbio de bens e serviços, assim como “intensificaram os acordos de transferência de conhecimento em áreas como educação, saúde e agricultura.” (LEITE, 2011, p.143) O Brasil, para conseguir um efetivo intercâmbio, atuou através da cooperação com os países desenvolvidos, fazer o intermédio entre eles e os países em desenvolvimento, fazendo a transferência de ciência e tecnologias para impulsionar o processo de

¹ Breve explicação sobre o significativo crescimento das importações e exportações brasileiras para a África dos anos de 1970 a 1979.

desenvolvimento nos países africanos (ROSSI, 2011). Toda essa ação era para conseguir a cooperação em diversas áreas, com uma diplomacia presencial e intensiva.

Considerando as ações diplomáticas

O Brasil reconhece a independência de Guiné Bissau em 18 de julho de 1974 e em maio de 1975, a de Angola. Em 11 de novembro de 1975, reconhece integralmente o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) como legítimo representante dos interesses do povo angolano. Com isso, é o primeiro país a admitir o *status* político de Angola como nação independente e a representatividade do MPLA – o que, no plano político interno, não se processou sem reações contrárias, principalmente devido ao projeto socialista do Movimento. Em 15 de novembro de 1975, o Brasil estabelece relações diplomáticas com Moçambique.” (PENHA, 2011, p.168)

Diante de uma conjuntura diferente, onde o mundo enfrentava a crise do petróleo, as nações árabes boicotando os países desenvolvidos, estava cada vez mais difícil sustentar um posicionamento. Por isso, optou-se por desenvolver políticas de grandes pretensões para continuar sustentando a autonomia do país (ROSSI, 2011). A partir do reconhecimento dos governos de Angola e Moçambique marca o ápice das relações Brasil-África, deixando explícito o encerramento da concepção que por muitos anos norteou os passos da política externa brasileira para o continente africano. Um ponto chave nessas visitas, foram “as negociações mais pontuais no tocante a projetos de desenvolvimento na África, como a construção de estradas e hidrelétricas, além da venda direta de equipamentos industriais.” (PENHA, 2011, p. 170)

O acordo entre a Petrobrás e a Sonangol propiciou um maior estreitamento com a Angola, um dos seus principais parceiros comerciais. Com a criação de *trading companies*, o governo brasileiro pode comercializar, através da Interbrás, diversos produtos, principalmente trocar bens manufaturados por petróleo (LEITE, 2011). O trabalho de prospecção, extração e refinamento do petróleo do continente africano ficaria a cargo na empresa brasileira. A partir desse acordo, outros variados acordos começaram a serem negociados bilateralmente, além da abertura do continente para as companhias brasileiras se estabelecessem lá, à exemplo da Vale do Rio Doce, construtora Mendes Junior, Odebrecht, Banco Real e Banco do Brasil (LEITE, 2011).

Já no território brasileiro, ocorreram sucessivas visitas de importantes representantes africanos com grandes missões de nível ministerial e comercial, com o intuito de conhecer o nosso projeto desenvolvimentista. Nesse sentido, com a

intensificação dos interesses estratégicos e econômicos, foram abertas mais “seis embaixadas-sede, dez cumulativas e uma legação, perfazendo relações diplomáticas com 20 dos 37 países independentes da África. Em contrapartida, 13 países africanos haviam fixado representação em Brasília.” (CERVO; BUENO, 2008, p.421)

Os anos de 1980, já no governo do Figueiredo, de 1979 que se estende até 1985, aconteceu diante de diversas dificuldades, sobretudo no plano econômico, devido a dívida externa, o choque do petróleo de 1972 e 1979, que foi sentida por ambas as nações. Na década posterior se o choque do petróleo torna um grande problema. Embora o contexto não se tornasse favorável para o estreitamento da relação entre os países, ainda havia fortes razões para que eles continuassem ampliando a cooperação nas mais diversas áreas. Nesse sentido, os africanos “buscavam diminuir sua dependência em relação a ex-potências coloniais. O Brasil, carente de petróleo, mas com bens e serviços adequados a oferecer, mostrava-se uma boa alternativa.” (PENHA, 2011, p.170)

Com a expansão dessa relação, “Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a visitar a África oficialmente: Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia.” (VISENTINI, 2010, p. 220) Ademais, com uma política de universalismo, o Brasil recebia cada vez mais embaixadas africanas em Brasília. Com as diversas visitas entre os chanceleres e representantes dos países africanos e do Brasil, acabou demonstrando então que o interesse por ambos era recíproco. Os frutos dessa intensa cooperação horizontal, entre os países em desenvolvimento, estavam sendo percebida pelos países africanos como uma alternativa de criar uma nova ordem econômica mundial (CERVO; BUENO, 2008).

O intercâmbio comercial com a África, “África mostrou um crescimento significativo, com uma balança comercial positiva para o Brasil.” (LECHINI, 2008, s/p.) O incentivo pela criação do *countertrade* é o ponto alto da sua política externa, pois proporcionou a troca de mercadorias, serviços e petróleo entre o Brasil, Nigéria e Angola (LECHINI, 2008). Por meio do *countertrade*, o governo brasileiro conseguiu manter relações, ainda que com os parceiros simbólicos, do continente africano, além de ter sido uma estratégia para renegociar as suas dívidas externas. Dessa forma, o Brasil conquistaria ganhos e benefícios que resultaria no fortalecimento econômico e desenvolvimento econômico e social da sociedade brasileira.

2.2 Redemocratização do Brasil e o recuo nas relações a partir de 1990

Dadas as suas limitações, devido a dívida externa que se agrava nesse governo, altas taxas de juros norte-americanas, dentro de uma conjuntura desfavorável, no governo Sarney ocorreu a promoção de aproximações com a África, vide o lançamento Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986. As ZOPACAS², um projeto de securitização do Atlântico Sul, foi um exemplo de cooperação em prol da defesa do atlântico sul. Tal projeto obteve certa resistência por parte dos norte-americanos, porém a sua institucionalização e a aprovação da ONU aconteceram do mesmo com o voto contra dos EUA (LECHINI, 2008).

Nesse sentido, ainda no tocante a cooperação, a I Cúpula dos Estados Membros da Comunidade dos Países Lusófonos, juntamente com os países de Língua Oficial Portuguesa, Brasil e Portugal, ocorreu posteriormente, em 1989. Resultado dessa I Cúpula foi a criação, em Cabo Verde, do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (VISENTINI, 2010).

Alguns pontos apontados pelo Visentini (2010, p.220) da política externa brasileira do governo Sarney são: reconhecimento da emancipação da Namíbia, repúdio ao Apartheid, no qual acabou distanciando as relações entre as nações, apoio à Angola, devido a situação interna do país, e por fim, reconhecimento do Saara. Na medida do possível, o governo brasileiro conseguiu manter relações com os Países de Língua Oficial Portuguesa.

A partir dos anos 90, a política que consagrava os anos dourados da África começa a declinar, pois houve o “aumento das restrições sistêmicas e dos problemas internos, tanto do Brasil quanto da África”. (LECHINI, 2008, s/ p) As relações com os países africanos passaram a ser meramente protocolar e optou-se a uma manutenção nas relações com a Nigéria, Angola e África do Sul, seus principais parceiros comerciais.

Diante de um mundo interdependente, no qual o Brasil teria que encaixar-se diante da órbita do pós-Guerra Fria, a solução encontrada para a sua inserção no sistema internacional era deslocar sua atenção dos países terceiro-mundistas e alinhar-se novamente aos Estados Unidos, e também aos países europeus, reascendendo assim a aliança com os tradicionais parceiros comerciais.

² O Atlântico Sul é caracterizado como a região mais desmilitarizada do mundo, o qual foi por muitas décadas alvo de interesse de potências extra regionais.

Num cenário internacional de crise da dívida externa, os países africanos foram os que mais foram afetados. A sombra de um afro pessimismo acabou esfriando as relações entre o Brasil e o continente, uma vez que os brasileiros só mantiveram relações bilaterais com aqueles países em que poderiam suprir as suas necessidades. Dessa forma, o Brasil volta-se para a América do Sul, com uma prioridade da política externa, ainda mais com o sucesso do Mercosul (LECHINI, 2008).

Para a África, o pós-Guerra Fria representou um o abandono total das potências -Estados Unidos e URSS-, tendo em vista que estavam presentes estrategicamente. Com a derrota do bloco soviético, não havia mais motivos por uma disputa ideológica e pelo território. Com a ausência dos dois atores, temos um início da real independência dos Estados africanos, com reflexos da abertura do continente para as políticas neoliberais aplicadas pelos norte-americanos. Esse momento ficou conhecido pela década perdida, com os países afundados na dívida e instabilidade política e econômica na maioria dos Estados (FONSECA, 2015).

Nos governos do Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992, Itamar Franco, de 1992 a 1994, e do Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 2002, no que corresponde as ações diplomáticas, com o avançar de cada governo

[...]o número de diplomatas brasileiros na África diminuía constantemente, [...]em 1973 era 25, atingindo 34 em 1989 e caindo para 24 em 1996, já na gestão FHC. Pior que isto, o status da África na estrutura do Itamaraty, junto com o do Oriente Médio, foi reduzido em termos político-administrativos. Tudo com base numa visão de custo-benefício de curto prazo, em detrimento de políticas estratégicas empreendidas pelos governos anteriores. (VISENTINI, 2010, p. 221)

Os pontos de maiores relevâncias da África nesses governos foram: a visita do Collor em 1991; a reativação da ZOPACAS em 1994, no governo do Itamar, assim como a realização, em Brasília, do Encontro de Chanceleres dos Países de Língua Portuguesa, em 1995; “apoio bilateral e multilateral (via ONU) ao processo de paz e reconstrução em alguns países do continente, especialmente Angola.” (VISENTINI, 2010, p. 221) Ademais, o FHC visitou dois países africanos, Angola e África do Sul, em 1996, e ainda com política muito acanhada para a África nesse ano firmou “acordos em várias áreas, e em 1998 o presidente Mandela visitou o Brasil. No ano 2000 aquele país assinou um Acordo Quadro com o Mercosul.” (VISENTINI, 2010, p. 221)

É com esse contexto interno e internacional que o Presidente Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil, reinaugurando um novo momento entre o país e os Estados africanos. Internamente, nos países da África, o momento era de conseguir uma reversão da situação. Paralelamente, na África, estava acontecendo o renascimento africano, em que consiste no processo de mudanças e na “busca por uma maior independência da África no que tange a sua economia e política.” (FONSECA, 2015, s/p) Essa atitude partiu de dentro para fora do continente, com intuito de construir uma África para os africanos, sendo da vontade da população africana de modificar a realidade em que eles estavam inseridos (FONSECA, 2015).

Os principais objetivos, a partir de todo o histórico de conflitos, subjugamento e exploração do território, era buscar a estabilidade política, autonomia, retomar o crescimento econômico, além de assegurar algumas conquistas de âmbito social, como respeito aos direitos humanos (ZIEBELL, 2015). Nesse sentido, o eixo Sul apresentou-se como um elemento de extrema importância para diminuir a dependência das potências coloniais, tendo em vista que com a intensificação das relações com os países emergentes, como Brasil, Índia, China, os países africanos conseguiram estabelecer novos diálogos, diversificar seus mercados, além de estreitar os laços diplomáticos (FONSECA, 2015).

No Brasil, a vitória do Luís Inácio Lula da Silva nas eleições em 2002 trouxe um perfil renovado e mais progressista para a diplomacia brasileira, com novas esperanças para os países do eixo Sul na política externa brasileira. No tocante a África, antes de assumir o poder, Lula já sinalizava o reconhecimento do renascimento africano e a intenção de um aprofundamento nas relações diplomáticas, além de investir e assegurar um intercâmbio em diversas áreas (FONSECA, 2015). A África volta novamente a fazer parte dos principais parceiros do Brasil, feita por uma política assertiva, dando início a mais um período inaugurado pelos governos Quadros e Goulart. Nesse sentido, o capítulo seguinte versará de maneira mais analítica o modelo da PEI, formulado por Jânio e Jango, bem como as características gerais do governo Lula, com as fundamentais contribuições do Celso Amorim.

3 CONTRIBUIÇÕES DA PEI PARA A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Para entendermos as contribuições da política externa independente no governo Lula à posteriori, far-se-á necessário analisar, especialmente seus principais elementos. Conforme exposto no capítulo anterior, o Brasil do início do século XXI, mais precisamente a partir de 2003, adotou uma política mais progressista que mudou a face da diplomacia brasileira, em que teve seu início nos meados do século XX. A notória intenção de redirecionar o curso da diplomacia brasileira deu origem a um dos momentos em que o país atuou de forma mais autônoma e independente na história da política externa brasileira.

Nesse sentido, na década de 1960 o presidente Jânio Quadros, com um viés conservador, eleito pela União Democrática Nacional (UDN), e o seu vice João Goulart, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), eleitos de forma independentes - pois a constituição da época permitia- ganharam a força da sociedade brasileira diante das claras intenções de realizar mudanças na política interna e externa (VIZENTINI, 2008). Com opiniões díspares e políticas totalmente contrárias, ao chegarem no poder, a diplomacia brasileira ganhou um novo status, aplicando uma “[...]mistura de política interna ortodoxa com uma política externa mais heterodoxa e progressista.” (LIGIÉRO, 2011, p.82)

Dessa forma, o governo brasileiro ambicionava mudanças, a incessante busca pela autonomia, mas, sobretudo, garantir os interesses nacionais. Jânio Quadros e João Goulart mudaram o curso da diplomacia brasileira. Vizentini (2008, p.23) pontua que isso só foi possível uma vez que “um governo conservador tem maior margem de manobra para promover uma alteração de rumos desse tipo”. Esse momento inédito na diplomacia brasileira foi caracterizado por Fonseca Jr. (1996, p.302) como a “[...]primeira articulação política de atitude caracterizada pelo objetivo de ganhar liberdade pela via da universalização.”

Pouco se sabe que Ramiro Guerreiro, embaixador do governo do João Batista Figueiredo, também fez contribuições riquíssimas na época. Ao mandar um memorando propondo sérias mudanças no posicionamento brasileiro, que posteriormente tornaram-se eixos principais para a PEI, o embaixador foi convidado para “elaborar a parte do capítulo sobre política externa da mensagem de Jânio Quadros ao Congresso.” (LIGIÉRO, 2011, p.84) Por sua vez, no seu discurso de

posse, Jânio, na abertura da sessão legislativa, em 1961, já sinalizava o que estava por vir.

A política externa de um país democrático, como é o Brasil, não pode ser senão a projeção, no mundo, do que ele é intrinsecamente. Democracia política, democracia racial, cultura baseada fundamentalmente na ausência de preconceitos e na tolerância, país disposto a empenhar-se integralmente em vencer a pobreza e o subdesenvolvimento econômico, genericamente renovador, sem ser rebelde, livre de compromissos externos anacrônicos ou oportunistas, e já tendo alcançado uma significação, nas relações internacionais, que lhe dá considerável possibilidade de ação e consequente responsabilidade - o Brasil deve ter uma política externa que, refletindo sua personalidade, suas condições e seus interesses, seja a mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico, à paz e segurança, ao respeito pelo homem porque homem, à justiça social, à igualdade das raças, à autodeterminação dos povos e sua mútua tolerância e cooperação. (BRASIL, 2009, p.190)

Notoriamente, a PEI apresentou-se como um projeto coerente, articulado e sistemático, visando transformar a atuação internacional do Brasil. De acordo com Visentini (2008, p.31), a Política Externa independente representou “não apenas uma diplomacia visando impulsionar o desenvolvimento industrial, mas continham implicitamente uma concepção de “Brasil potência”. O projeto de nova inserção no sistema internacional foi lançado superando as expectativas e deficiências dos governos antecessores, sobretudo em relação ao continente africano, pois até o momento, estava fadada a uma política externa no qual estava se desenvolvendo de acordo com as influências dos norte-americanos. Ou seja, a medida tomada pelo presidente naquela época foi para mostrar para o restante do mundo que o país tinha peso político e econômico para tornar-se mais autônomo (BECARD, 2009). Com isso, esse momento marcou a emergência da África nas relações exteriores do Brasil.

Jânio Quadros, com as contribuições do seu chanceler Afonso Arino de Mello Franco, embora pelo curto governo, o projeto ganhou apoio de uma parte sociedade brasileira. O país em que estava dividido entre dois grupos, considerado pelo Vizentini (2008), de nacionalistas e entreguistas, estavam contando em suma “com o apoio de setores empresariais novos, de classe média urbana e de associações de trabalhadores que se identificavam [...] e mostravam-se interessados em ter maior participação nas decisões do governo.” (LEITE, 2011, p.82)

Com uma visão progressista, respeitando os elementos tradicionais que guiaram a política externa até então, formularam uma política no qual não priorizava seu tradicional e especial parceiro comercial, os Estados Unidos. Por um lado, a ousada política acabava por entrar em choque com os ideais de muitos

conservadores, pró norte-americanos, em que alegavam ser necessário dar continuidade com “a tradicional ideia pan-americana e as noções de relação especial e solidariedade continental”, constituída na gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912). (LEITE, 2011, p.80)

Tal relação não era vista com bons olhos pelo Jânio, muito menos por Arinos, uma vez que para conseguir ser um país com mais autonomia era necessário se desvencilhar dos norte-americanos. Era essa a maneira de “[...]ampliar a autonomia, objetivo natural de qualquer política externa, seria, portanto, afastar-se do campo hegemônico, por meio da universalização da política externa.” (FONSECA JR, 1996, p. 302) O alinhamento automático aos norte-americanos implicava e bloqueava nos avanços da política externa brasileira, além de barrar o crescimento econômico. Segundo Lafer (1962, p.91), a nova estratégia estava na ideia de “utilizar-se das vantagens da bipolaridade para aumentar o seu poder de barganha e, desta maneira, reter a possibilidade de auto-determinar-se.” (apud SANTOS, 2002, p. 33)

Era necessário aplicar uma política que transcendesse as barreiras do continente americano, o qual poderia dar mais oportunidades de uma melhor ação externa, assim como um novo perfil e uma visibilidade internacional maior para o Brasil (MELLO, 2009). Ainda que o alinhamento automático com os Estados Unidos não rendesse muitos frutos no tocante à industrialização do país, ao adotar uma política econômica de substituição de importação, para impulsionar a economia, da mesma maneira que aplicou um plano de estabilização econômica, o governo brasileiro “alinhou-se” ao FMI. (FERREIRA, DELGADO, 2003) Com essa ação,

[...]o Brasil firmou acordo *stand-by* com o FMI no valor de US\$200 milhões, renegociou a dívida com os EUA, obtendo créditos do Tesouro estadunidense e assinou com a Europa Ocidental acordos de US\$100 ao Banco do Brasil; e aprovação de novas linhas de financiamento para projetos de desenvolvimento. (LEITE, 2011, p.83)

Ao passo que as relações tradicionais estavam ganhando menos destaque, para tentar “diminuir os males financeiros do Brasil”, o governo brasileiro buscou negociar com a Europa Ocidental e o bloco soviético. (LIGIÉRO, 2011, p.76) Exemplo dessa diversificação das relações diplomáticas foi o ato do então presidente ao mandar “Walther Moreira Sales a Washington e Roberto Campos à Europa. Enquanto isso, seu Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, buscava estabelecer acordos com o bloco comunista.” (LIGIÉRO, 2011, p. 76) O tom dessas aproximações respeitava dois objetivos, que para Ligiéro (2011, p. 77), resumem-se em:

1-Manter os ideias democráticos comuns ao mundo ocidental, mas ao mesmo tempo aproximar-se dos países vizinhos e das nações afro-asiáticas na batalha contra o subdesenvolvimento e o colonialismo e em prol da liberdade econômica e política; e 2- não se ligar a nenhum bloco estrangeiro ou grupo de países em particular, mantendo sua liberdade absoluta para efetuar suas próprias decisões. (LIGIÉRO, 2011, p.77)

Uma das justificativas do governo brasileiro sobre as questões ideológicas, foi atuar como intermediário entre o bloco do Leste e Oeste, pois dessa forma, o país estaria contribuindo na missão de reforçar a paz e reduzir tensões internacionais. Ao firmar acordos de carácter comercial com o país líder do socialismo, demonstrou um amadurecimento institucional da democracia (LEITE, 2011). Ademais, “a PEI buscou obter vantagens para o país como resultado dessa divisão”. (LIGIÉRO, 2011, p.76)

Ao olhar de uma forma diferenciada para os países periféricos do sistema internacional, Jânio constituiu uma política com elementos tradicionais, aqueles que estavam sendo trabalhadas desde o primeiro governo Vargas. Desde esse período, todas as tentativas de colocar em prática uma política objetiva, mais pragmática, chamada pelo Cervo e Bueno (2008) como “a diplomacia para o desenvolvimento”, serviram de base para a projeção da nova política externa.

Para Vizontini (1999, p.136), a partir do lançamento da Política Externa Independente, em 1961, começa um novo ciclo da política externa brasileira, onde anteriormente estava voltada prioritariamente para os portugueses, e no século XIX, para os ingleses devido a sua ascensão. Dessa forma, a inserção internacional do Brasil ficou marcada pela unilateralidade e pelo intermédio das potências europeias, caracterizando os dois primeiros períodos das relações exteriores do Brasil (VIZENTINI, 1999).

Inicia-se, então, o terceiro grande período das relações exteriores brasileiras, o da multilateralidade na fase da crise de hegemonia no sistema mundial, que se estende até a atualidade. Aprofundou-se a vinculação da política exterior com a estratégia de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se diversificavam os nossos parceiros internacionais. Apesar da manutenção de um eixo vertical norte-sul, em particular as relações com os EUA, a diplomacia brasileira passou a atuar também num eixo horizontal sul-sul e num eixo diagonal sul-leste (relações com o Terceiro Mundo e com os países socialistas respectivamente). Isso tornou-se possível tanto pelas necessidades do desenvolvimento brasileiro quanto pelo advento de um sistema mundial de hegemonias em crescente desgaste. (VIZENTINI, 1999, p.136)

Sendo assim, elementos e princípios primordiais como multilateralismo, democracia, autonomia e universalismo foram aplicados e tornaram-se o norte da

política exterior do Brasil (MELLO, 2009). Essa fase é considerada complexa, uma vez que o multilateralismo passou a ser um padrão nas relações internacionais do Brasil na época. O governo entendia como essencial a universalização da política externa, sendo ela uma política “própria do Brasil, não alinhada ou subsidiária da política dos outros países, repousava na ideia de que estava em função de uma “política nacional de desenvolvimento”.” (CERVO; BUENO, 2008, p. 313)

Destacando a necessidade de se posicionar no sistema internacional com mais autonomia, o Brasil começa de fato a priorizar as relações Sul-Sul, com ênfase sobretudo nas relações comerciais e econômicas. Logo, o multilateralismo fora importante, uma vez que para alargar a pauta comercial brasileira era preciso buscar relações com novos parceiros comerciais. Apesar do modelo sinalizar a inexistência de não ter distinções ideológicas, segundo Manzur (2014, p.183), ele era “[...]inquestionavelmente ideológica: independentismo, universalismo e desenvolvimentismo eram ideias-força essenciais para a própria concepção da PEI.”

No dia 15 de março de 1961, no Congresso Nacional, o presidente Jânio Quadros expôs as diretrizes gerais e regionais principais da formulação da política externa brasileira, nos quais são:

1. Respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil ao mundo livre;
2. Ampliação dos contatos com todos os países, inclusive os do mundo socialista;
3. Contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no plano mundial;
4. Expansão do comércio externo brasileiro;
5. Apoio decidido ao anticolonialismo;
6. Luta contra o subdesenvolvimento econômico;
7. Incremento das relações com a Europa, em todos os planos;
8. Reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia;
9. Estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos;
10. Fidelidade ao sistema interamericano;
11. Continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana;
12. Apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano;
13. A mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos;
14. Relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas;
15. Apoio decisivo e ativo à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica. (FRANCO, 2007, p.54)

Deste modo, em linhas gerais, é aprofundada a orientação sul-sul da política externa brasileira, buscando-se o elo perdido com os países emergentes, e uma aproximação com os países africanos no qual será preservado e aprofundado pelo governo sucessor. Assim sendo, a defesa de questões humanitárias, autodeterminação dos povos, soberania, desigualdade racial, estavam além das

preocupações principais da política externa brasileira. Ademais, “na verdade a PEI foi muito além do aspecto comercial, pretendendo dar ao Brasil uma feição que julgava mais adequada para a promoção do seu desenvolvimento.” (LIGIÉRO, 2011, p. 78) Resultado dessa preocupação foram firmados acordos culturais nos quais permitiram “o estabelecimento de um programa de bolsas de estudo para estudantes africanos no Brasil, que viria a dar origem ao Programa de Estudantes Convênio (PEC)” ainda na década de 1960. (VISENTINI, 2010, p.218)

Apesar de apoiar os processos das descolonizações africanas, o presidente brasileiro na oportunidade que teve em defender seu posicionamento, não o fez, devido a relação secular com os portugueses. Então, diante do fórum internacional, Quadros se absteve nas decisões sobre a descolonização e independência de Angola, dizendo que Portugal tinha direito a manter as suas colônias na África, colocando em dúvida os preceitos da PEI. Tal atitude acarretou em “certos retrocessos, devidos à ação do poderoso *lobby* português.” (VISENTINI, 2010, p.218)

Um discurso contraditório que diante de obstáculos em que colocava em risco sua relação com “sua pátria mãe”, o Brasil acabou deixando a África em segundo plano. Outra contradição foi na questão do *apartheid* sul-africano, o qual “a posição brasileira foi a de não aceitação da recomendação de sanções, provavelmente pela possibilidade de que o próximo passo seria a extensão dessas sanções a Portugal.” (ALTEMANI, 2005, p.98) Além dessas ocasiões, o país também se absteve na questão argelina que envolvia a França, onde o Brasil acreditava que haveria a descolonização por partes dos franceses.

Esses episódios representam um dos momentos de “maiores fraquezas e contradições da política de Jânio Quadros.” (ALTEMANI, 2005, p.98) Em relação à esse assunto, Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2008) pontuam

A mudança de posição a respeito do colonialismo seria uma necessidade, até porque consultava os interesses nacionais. Afora o aspecto relacionado ao colonialismo, buscava-se o estabelecimento de relações diplomáticas e comerciais com os países africanos. Convém destacar que Jânio Quadros não perdia de vista o fato de o Brasil ser integrante do mundo livre, ideologicamente ocidental.” (CERVO; BUENO, 2008, p.315)

Dentro dessa perspectiva, o governo brasileiro, em decorrência do crescimento industrial, buscava uma diversificação de parcerias com a “necessidade de abertura de novos mercados que pudessem consumir as produções superiores às necessidades internas” (ALTEMANI, 2005, p.92) Essa passaria a ser uma das

preocupações básicas da PEI, pois era extremamente essencial para o país conseguir aumentar a sua capacidade de exportação.

O projeto sob o comando do Jânio Quadros não foi muito além do discurso. Visto que ele era o representante da elite da sociedade brasileira, e ao lançar uma política que não estava ligada somente ao mundo capitalista, por ter avançado nas relações com o bloco do Oeste, a parte conservadora mostrou-se insatisfeita, perdendo, portanto, a sua maior força: o apoio dos militares. “Entre as políticas mais contestadas, destacaram-se o apoio às discussões sobre a participação da China na ONU, a intenção de reatar relações com a URSS e o apoio a Cuba.” (LIGIÉRO, 2011, p.79) Com as diversas “contradições presentes na política externa de Quadros resultaram em parte, nos motivos de sua renúncia derivada também de falta de apoio do Congresso Nacional e de outros setores da sociedade brasileira.” (PENHA, 2011, p. 157) Nessa primeira fase da PEI, o projeto mostrou-se ainda limitado, com uma tendência contraditória e neutralista em questões relacionados aos norte-americanos.

3.1 Política Externa Independente sob a égide de João Goulart

Com a renúncia de Quadros, o novo governo “era fraco e marcado pela suspeição ideológica contra o presidente e alguns dos seus aliados mais próximos.” (VIZENTINI, 2003, p.26) Com um contexto interno conturbado somado à pressão dos Estados Unidos, João Goulart assume o poder com a missão de levar adiante - dentro dos seus limites- o novo projeto nacional-reformista. Embora o regime parlamentarista enfraquecesse na sua tomada de decisões, somente dessa maneira, o então presidente pôde assumir o seu cargo (FERREIRA; DELGADO, 2003). Sendo assim, aumentaram os debates na Câmara de Deputados à cerca de tomada de decisões, assim como “aumentaram a atuação do Chanceler e do Itamaraty na formulação e implementação da política externa”. (LIGIÉRO, 2011, p.87)

O projeto Política Externa Independente só fora denominado com esse nome, e aperfeiçoado, sob a égide do Goulart trabalhando conjuntamente com Francisco Clementino de San Tiago Dantas, à cargo da chancelaria brasileira. Sua atuação foi primordial “no sentido de defender a PEI dos ataques de seus adversários e de explicitá-la de maneira mais coerente.” (LIGIÉRO, 2011, p.87) Nessa fase parlamentarista, a PEI passou do discurso à ação, com uma proposta mais voltada

para a reforma social, defendendo a democracia (VIZENTINI, 2008). Os formuladores da política externa buscavam tornar a política externa inovadora como um instrumento para alcançar de fato uma política externa global. O seu desenvolvimento fora elencado e organizado pelo Ministro das Relações Exteriores, em 1962, em cinco pontos principais:

A. contribuição à preservação de paz, através, da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; B. reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos; C. ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; D. apoio à emancipação dos territórios não autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua rejeição à metrópole; e) auto formulação dos planos desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional. (DANTAS, 2011, p.10)

Seguindo essas diretrizes essenciais, o posicionamento brasileiro em relação às temáticas polêmicas, como o anticolonialismo, reatamento das relações diplomáticas com a URSS e fazendo uma firme defesa do princípio de não intervenção à Cuba, tornou-se complexa em manter uma coalizão interna. No que se refere ao anticolonialismo, tão enfatizado no discurso do presidente, apresentou-se como um dos pontos de fragilidade do projeto, uma vez que o princípio de autodeterminação dos povos apresenta-se como um dos pilares principais da PEI. Ou seja, no já mencionado caso das aspirações angolanas, não fora ultrapassado o nível da retórica (CERVO; BUENO, 2008).

As palavras do João Goulart eram claras sobre última temática citada, pois independentemente de regime ou sistema de governo, o governo brasileiro iria respeitar a soberania e o direito de autodeterminação e não intervenção, defendendo a partir dos seus princípios, a solução pacífica de controvérsias. Isto é, as diretrizes da PEI ganharam amplitude e corpo teórico nessa sua segunda fase, que segundo Letícia Pinheiro (2010, p.35) “é a etapa da ênfase no desenvolvimento, marcado ainda pela ambiguidade, mas com uma ação menos neutralista no tocante à independência e autonomia do país”. Isso só se tornaria possível com a ampliação dos recursos econômicos, políticos e sociais, a fim de impulsionar o projeto de desenvolvimento, se diferenciando, assim, da primeira fase da PEI (PINHEIRO, 2010).

Dentre as diversas ações que o governo passou adotar, as aspirações do Ministro das Relações Exteriores era

[...]adotar o Brasil de condições para desfrutar uma posição de liderança no cenário internacional, sem pretensões hegemônicas e voltada para a paz, segurança e justiça social. A ampliação das relações comerciais com os países afro-asiáticos, Argentina e com o bloco socialista era uma forma de estimular o desenvolvimento nacional através do comércio multilateral. (PENHA, 2011, p. 157)

Nessa linha, o reatamento das relações diplomáticas e comerciais com os países afro-asiáticos e socialistas estava dentro da lógica de enfrentar a forte crise econômica que o Brasil estava passando, sendo essa uma forma de reverter o quadro e ainda apostar na alteração da inserção do país. Outrossim, mesmo com o descontentamento de boa parte da elite brasileira, mais especificamente os militares e pró-estadunidenses, “João Goulart almejava o desenvolvimento econômico-social que o Brasil necessitava dentro do capitalismo internacional.” (DOMINGOS, 2008, p.10)

Nesse sentido, somente a PEI que ele vislumbrava poderia assegurar “essa independência econômica e social, através de relações diplomáticas e comerciais com novos mercados consumidores, de acordo com as diretrizes principais da PEI.” (DOMINGOS, 2008, p.10) Na visão da elite da sociedade brasileira, existia um temor e um risco devido a reaproximação com o bloco socialista, pois essas classes “entendiam que a estratégia socialista era internalizar a luta de classes, o que provocaria ameaças à manutenção da Segurança Nacional e o esforço hemisférico de contenção do avanço comunista.” (PENHA, 2011, p.158)

Os avanços contidos na política externa para a África, recebeu uma significativa ruptura com a deposição do Santiago Dantas. A pauta de relações exteriores entre 1962 a 1964 ainda recebeu as contribuições e a continuação de outro chanceler, José Augusto de Araújo Castro, no qual ficou conhecido por ter feito o famoso discurso dos “Três Ds” - Descolonização, Desarmamento e Desenvolvimento - considerado por Charles Domingos (2016) o ponto ápice da PEI em relação à atuação da diplomacia brasileira na Abertura da Assembleia Geral da ONU. O discurso pregava “a necessidade emergente de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, a descolonização na África e desarmamento no mundo.” (DOMINGOS, 2008, p.16) Um discurso bem posicionado, porém não se colocou oficialmente contra o colonialismo português.

Ainda que tenha acontecido uma descontinuidade nas relações Brasil e África, nesse período ocorreu a visita de importantes representantes africanos no país, especificamente de Gana, Nigéria e Quênia. Essas visitas foram para discutir políticas

e conhecer o setor industrial brasileiro. Afora isso, embaixadas foram criadas em Brasília, juntamente “aos governos de Gana, Nigéria e Senegal, além da abertura de consulados.” (CERVO; BUENO, 2008, p.320)

As possibilidades de intercâmbio comercial tinham, como tema principal, a questão da rejeição dos nossos produtos tropicais no Mercado Comum Europeu em função da concorrência africana. Dentro dessa perspectiva de competição entre as duas regiões sul-atlânticas, o Brasil procurou disciplinar suas rivalidades através de duas iniciativas. A primeira delas se deu junto a Assembleia das Nações Unidas, em 1961 e 1962, onde advogou a necessidade de uma revisão radical da estrutura institucional do comércio internacional que, segundo o governo brasileiro, era injusta com as exportações dos países em desenvolvimento. (PENHA, 2011, p.158)

Tais iniciativas citadas pela autora conquistaram de fato sucesso. As consequências da nova orientação política resultaram no ano de 1964 a 1ª Conferência Internacional do Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em que aconteceu em Genebra. Ademais, tratados foram firmados durante os anos 60, sendo um modo de exportar o excedente de produção industrial no território. Medidas devido a competitividade dos produtos brasileiros frente aos produtos africanos foram tomadas. Um exemplo dessas medidas foi a negociação do Tratado do Café, no qual foi implementado em 1963, com objetivos de vender e controlar a produção do café através de uma política de controle (ALTEMANI, 2005).

Os esforços brasileiros para que os países africanos participassem da regulação da nova política de controle do mercado internacional, “com objetivos de ter maior número de países produtores-exportadores respeitando a fixação de quotas.” (ALTEMANI, 2005, p.100) Cabe salientar que países como Ruanda, Burundi, Congo e Etiópia, não participaram do acordo que controlou 93% da produção mundial (VISENTINI, 2010).

Não satisfeito com os progressos do Acordo Internacional do Café, o Mercado Comum Europeu “dificultou as negociações [...] defendendo a tese da regionalização do comércio dos produtos de base, com a finalidade de resguardar as precárias condições da economia africana.” (PENHA, 2011, p. 159) Nesse sentido, “foi assinada em julho de 1963, a Convenção de Yaoundé, estabelecendo a união entre 19 países africanos e o Mercado Comum dos Seis (CEE).” (ALTEMANI, 2005, p.101) O intuito dessa Convenção era de manter - através da cooperação - a África sob a influência e domínio da sua antiga colonizadora, a Europa (PENHA, 2011).

Na intenção de aumentar o intercâmbio comercial com as nações africanas

Em julho de 1961, o Brasil assinou um acordo, a Declaração do Rio de Janeiro, com os países africanos, estabelecendo-se uma nova política cafeeira voltada para uma cooperação, principalmente em matéria de preços baixos, visando o fortalecimento do setor agrícola das respectivas economias. As exportações brasileiras para a África, no período de 1956 a 1963, correspondiam em média a aproximadamente 1% do total exportado pelo país, sendo que as importações até 1961 estavam por volta de 0,5% atingindo em 1962 e 1963 0,8% e 0,9%. (PENHA, 2011, p.159)

Diante de uma situação interna com várias resistências, inclusive dentro do Ministério das Relações Exteriores, pressão norte-americana, com o temor do avanço do comunismo, somado às ações do Jango que acabava por enfatizar mais a preocupação e afetar os interesses dos EUA, a proposta de uma política externa ativa e de nova inserção internacional, por sua vez, ficou em segundo plano (PINHEIRO, 2010). O redirecionamento da política externa brasileira ficou muito aquém do esperado pela proporção e alternativas que o projeto promoveu, tendo em vista que a implementação de fato não foi posta em prática, pois as expectativas e a participação popular foram interrompidas junto com o rompimento da ordem democrática em 1964 (PINHEIRO, 2010).

Posto esse escopo, a relação próxima da África e Brasil manteve, em boa medida, uma forma de obter vantagens dentro da ótica desvantajosa do período em que vigorava a Guerra Fria. Por sua vez, os governos de Quadros e Goulart, tiveram claros objetivos de defender a soberania e a independência do país. O Brasil com toda a sua força política e territorial poderia fazer o intercâmbio entre os países africanos e os países desenvolvidos, uma vez que é a segunda maior nação de afrodescendentes fora do continente, tendo um grande débito moral, histórico e político para com a África. Perante um sistema que oprime, sendo classificado por muitos autores como injusto e desigual, o Brasil, juntamente com os países africanos, teria a missão de unir-se para achar alternativas e condições para resolver questões internas, como desequilíbrios econômicos e sociais, e o mais importante, o subdesenvolvimento (ALTEMANI, 2005).

Essa tentativa de projeção brasileira, esbarrou-se diante das sucessivas crises que o país se encontrava, fora as pressões endógenas e exógenas. Esse período, segundo Altemani (2005, p.102), foi “[...]muito importante no sentido de ter lançado as bases de um movimento que, posteriormente, iria se estruturar ou mesmo por ter estabelecido as bases que possibilitaram alterações na estrutura política externa.” A posteriori, ocorreu uma fase em que as relações com os países emergentes,

especialmente a África, ficaram estremecidas e em muitos casos abandonadas, em razão de novamente o Brasil adotar uma política, tanto interna quanto externa, de alinhamento e consonância com a ideologia dos norte-americanos (LECHINI, 2008).

A iniciativa que começou em 1961 para mudar o posicionamento e atuação brasileira no sistema internacional, acabou ganhando total repúdio por parte dos militares e a ideia fora abandonada, iniciando um período de retrocessos (FONSECA JR, 1996). Até os anos de 1967, a autonomia passou a ser meramente um objetivo esquecido e que só foi colocado em prática no pragmatismo responsável do Geisel. A essência da PEI, como instrumento político e econômico, ressurgiu ainda em outros momentos na história da política externa brasileira, mas ganha força e destaque na reformulação da política externa do Lula. Nessas linhas, a África, da mesma forma, não fugiu dos olhares dos interesses brasileiros, tendo em outras oportunidades momentos de aprofundamento e avanços mais significativos a datar de 2003.

3.2 A base e as características da política externa brasileira no governo Lula (2003-2010)

Apresentados os eixos principais e a essência da PEI, a partir desse tópico, iremos apresentar as características da política externa brasileira na era Lula. Tendo em vista que o governo brasileiro retoma e foca em importantes conceitos utilizados primeiramente nos governos Jânio e Jango para formular a sua política externa, a ênfase ao multilateralismo estava dentro das grandes prioridades diplomáticas do governo Lula. Ou seja, isso tornou-se possível através da adoção de uma política externa assertiva caracterizada pela universalização e independista, que fora feita pelo Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores de 2003 a 2010. O ativismo internacional exemplar, com uma diplomacia presencial, virou marca registrada desse período, em que refletiu nas inúmeras “viagens e visitas bilaterais do chefe de governo e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos[...].” (ALMEIDA, 2004, p.1)

A equipe profissional técnica em que auxiliou o manejo da política externa exterior deu corpo ao pensamento ideológico do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre política internacional, principalmente em relação a dinâmica do sistema internacional. Com Samuel Pinheiro Guimarães assumindo a Secretaria Geral do Itamaraty e Marco Aurélio Garcia na Assessoria Presidencial em Relações Internacionais, a

convergência ideológica da nova equipe foi um fortalecimento a mais “com uma linha de pensamento mais desenvolvimentista/autonomista”, consolidando uma postura mais assertiva em relação a defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, uma vez que nas gestões anteriores a linha priorizada era mais liberal. (RINALDI, 2015, p.77) Com eles auxiliando na condução da política externa, para Almeida (2004, p.4), essa foi “uma das fases mais dinâmicas da diplomacia brasileira em qualquer época histórica.”

Durante os anos da sua gestão (2003-2010), Lula e sua equipe construíram um plano de política interna e externa em que contou com a participação ativa da sociedade civil, “com objetivos de equalizar os objetivos de produtores e consumidores, empresários e assalariados.” (CERVO; BUENO, 2008, p.492) Nas palavras de Carolina Pedroso (2013, p.324) “o governo Lula foi caracterizado por ter feito um apelo mais enfático ao nacional-desenvolvimentismo, em que o papel do Estado na economia foi fortalecido em comparação aos governos anteriores”, embora ainda conter traços de continuidade em algumas diretrizes da política econômica do governo FHC.

Diante de um cenário econômico com reflexos negativos deixados pelo neoliberalismo, com uma globalização assimétrica, termo esse criado pelo próprio ex-presidente, o seu sucesso teve como missão adotar esse padrão -em um primeiro momento- “com o fim de promover a inserção interdependente do país.” (CERVO; BUENO, 2008, p.491) De imediato, o plano econômico do governo Lula seguiu as mesmas linhas gerais da antiga gestão, mantendo “uma política monetária de juros altos e controle da inflação”. (EIRAS, 2011, p.9) Agindo assim, a equipe econômica conseguiu acalmar o mercado, tendo em vista que por ser um governo de esquerda, as desconfianças do FMI aumentaram em razão do PT sempre posicionar-se contra às instituições financeiras internacionais (EIRAS, 2011). Mesmo não satisfeito e convivendo de má vontade com o último acordo com o FMI, realizado em 2002, sobre o pacote de apoio preventivo totalizando US\$30 bilhões, resolveu reconduzir o pacote como uma forma de garantir a “estabilidade macroeconômica e de solvabilidade externa.” (ALMEIDA, 2004, p.11)

Ademais, seguindo essa lógica, a postura brasileira diante da globalização capitalista e a abertura comercial era ressaltada de uma forma negativa e crítica, tendo em vista que o governo Lula e, conseqüentemente, o PT, recusavam as premissas do Consenso de Washington, os quais acabaram gerando assimetrias econômicas.

Dessa forma, o presidente brasileiro se esforçava em reformar a agenda internacional, enfatizando a importância e a necessidade de combater a fome e a pobreza mundial, mediante um fundo a ser alimentado se possível com a taxaçoão de capitais voláteis ou sobre o comércio de armas.” (ALMEIDA, 2004, p.9)

De forma geral, Lula deixou claro a sua nítida prevalência em dar destaque a sustentabilidade social das medidas do governo e diminuição da desigualdade, ao invés de privilegiar a sustentabilidade econômica da gestão FHC (ALMEIDA, 2004). O projeto interno com a priorização das propostas sociais acabou repercutindo e gerando um significativo impacto internacional (VIZENTINI, 2005). A campanha de combate à fome, de acordo com Vizentini (2005, p.389) “representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo a crise da globalização neoliberal”.

A mudança que fora feita a partir de 2003, não significa uma mudança drástica ou radical na forma que a política externa estava sendo aplicada, mas sim foi feita alterações e um redirecionamento nas ênfases do curso da diplomacia brasileira (PEDROSO, 2013). A ênfase nos objetivos políticos ou sociais estariam acima das metas econômicas ou comerciais, vide a preocupação com os subsídios destinados a programas sociais, agricultura familiar, assim como “mecanismos de correção de “assimetrias” sociais e regionais, entre outras.” (ALMEIDA, 2010, p.30)

As diferenças nas ações, porém com o mesmo objetivo de desenvolver economicamente o país, levou a diplomacia brasileira a atuar dando lugar a “Autonomia pela Diversificação” do que a “Autonomia pela Participação”, realizando acordos e dando ênfase nas relações Sul-Sul, uma vez que estava tornando cada vez mais difícil permanecer com essa estratégia feita pelo governo anterior (VIGANI; CEPALUNI, 2007).

Vigani e Cepaluni (2007, p.275) versam que embora tenha ocorrido distinções nas tradições, ações e preferências diplomáticas entre Lula e FHC, eles buscaram “resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política”. Com isso, a diplomacia na era Lula passou cada vez mais a buscar o desenvolvimento em todos os sentidos, econômico, político, social, cultural, focando insistentemente na reforma do sistema internacional.

Além do objetivo histórico tradicional de desenvolver o país economicamente, com autonomia nas suas ações, outros importantes temas e objetivos, tradicionais e novos, também fizeram presente nas prioridades da agenda diplomática do Brasil. Um desses objetivos foi aproximar-se dos países do entorno regional, da América do Sul. A região recebeu um lugar de destaque na pauta das relações exteriores do Brasil, muito em razão da conjuntura do momento, tanto interna quanto externa, garantindo uma ênfase -principalmente econômica e política- maior com os vizinhos do seu entorno regional.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entra em cena especialmente para estreitar laços, além de ser um meio estratégico para impulsionar a integração e desenvolvimento regional, sendo esse um dos reflexos do modelo da Autonomia pela Diversificação (PEDROSO, 2013). Durante o governo do FHC, o Brasil “priorizava a agenda mercossulina, pois via nesta instituição um instrumento eficaz para promover o desenvolvimento de seus quatro membros.” (PEDROSO, 2013, p.332)

Fernando Henrique Cardoso tinha um discurso a favor da integração entre os países da América Latina e, principalmente, a América do Sul, frisando a importância do fortalecimento das economias regionais. Entretanto, todo esse engajamento acabou sendo deixado de lado diante dos desentendimentos comerciais com o maior parceiro comercial regional, a Argentina. Dessa forma, a região passou a ser na pauta das relações exteriores brasileira uma área em que manteve “os arranjos com baixa institucionalidade como forma de preservar seus próprios interesses.” (PEDROSO, 2013, p.332)

Tendo em vista que foi conferida ao Mercosul uma maior atenção pelo Brasil, com uma representatividade maior do regionalismo durante a era FHC, Lula deu sequência com o compromisso de “consolidação de um espaço regional tendo de atuação crescente e influente para o país.”(RINALDI, 2015 ,p.78) Nesse sentido, para almejar uma integração hemisférica, a América do Sul apresentava-se como uma porta de entrada para uma melhor visibilidade brasileira, assim como concretizar um importante objetivo brasileiro, “garantir ao Brasil o *status* de potência, ou seja, ter o poder de influenciar o curso das questões globais e capacidade de impor agenda.” (PEDROSO, 2013, p.328)

Suplantando a passividade da política externa do FHC para a região, foi posta em prática uma postura mais pragmática, tendo como prioridade a expansão, “reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana, criando um espaço de

liderança brasileira.” (VIZENTINI, 2005, p.390) Era necessário retomar com o projeto para impulsionar a integração e o crescimento da economia de todos os países, tendo em conta que somente fortalecendo as suas economias, os países poderiam projetar-se no plano global para reverter a crescente marginalização que a região estava sofrendo (VIZENTINI, 2005).

Sendo assim, a visão do sistema internacional passou a ser outro, o país podia exercer um papel importante no contexto internacional, tendo condições naturalmente para ser um líder regional, a partir da sua atuação e ajuda para com os países vizinhos no seu processo de integração. Sobre o relacionamento com os países da América do Sul e a atenção renovada que eles passaram a receber, Celso Amorim pontua que

Ciente de sua posição geográfica e do peso de sua economia nas transações intra-regionais, o Brasil reconhece que seu papel nesse processo de integração comporta custos e supõe uma visão “generosa”, para que possamos compensar os desequilíbrios nos diferentes graus de desenvolvimento dos países da região. Generosidade, neste caso, nada mais é do que a capacidade de colocar os interesses do longo prazo acima de objetivos imediatistas. (AMORIM, 2005, s/p)

Para conseguir se consolidar como uma potência média regional, com status e poder como tal, “a intenção proclamada do novo governo é a de assegurar uma maior presença do Brasil no mundo”, para garantir-lhe um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU. (ALMEIDA, 2004, p.19) Tornando sua voz ouvida, o Brasil poderia lutar pela vulnerabilidade dos países emergentes. A busca pelo assento permanente foi considerada, pelo Almeida (2010, p.31), uma das grandes “aspirações nacionais”, e objetivo maior da diplomacia multilateral do país, em consequências da ajuda humanitária para o Haiti, em consonância com o novo perfil com ênfase nas políticas sociais. Assim sendo, o país contava com a ajuda e o apoio dos países periféricos, em particular os africanos, para lutar pelas assimetrias e disparidades do S.I., sendo esse um dos objetivos e interesses do Lula, além de conquistar mais prestígio na arena global (BECARD, 2009).

No plano global, em relação aos países em desenvolvimento, os objetivos do Lula era de estreitar e fortalecer as relações com os países do Terceiro Mundo e com outras potências médias, Rússia, Índia, alguns países árabes, africanos e asiáticos, em que ocorreu na virada dos governos neoliberais para o governo de cunho populista. A transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula foi de extrema importância para realizar algumas mudanças no direcionamento em que a política externa brasileira estava dando para os países periféricos, sendo essa um

marco relativo à ampliação do comércio exterior do país. Contudo, esse redirecionamento não significou que o país iria abandonar o relacionamento com o Primeiro Mundo, as relações somente seriam importantes, com reciprocidade estrita, mas não essenciais como anteriormente (ALMEIDA, 2010).

Para Cervo e Bueno (2008, p.499) o relacionamento com o Norte, principalmente com os norte-americanos e a União Europeia, não era favorável e oferecia pouco para o país, uma vez que “além de grande mercado, exigia muito em termos estruturais.” Sobre o relacionamento com os países desenvolvidos, era

[...]necessário manter abertos os canais de negociação com o Primeiro Mundo, obtendo recursos (investimentos e tecnologia), negociando a dívida externa e sinalizando que o governo deseja cumprir os compromissos internacionais sem nenhuma ruptura brusca ou quebra do modelo macroeconômico. (VIZENTINI, 2005, p.388)

No enfoque para os EUA, o governo brasileiro do Lula fazia uma perspectiva totalmente diferente do governo FHC, tendo em conta que o último acreditava que somente as grandes potências, em particular os norte-americanos, com grande poderio “militar, econômico e tecnológico, eram entendidos como os principais promotores da ordem internacional tanto na arena política quanto nos fluxos da globalização.” (LEITE, 2011, p.167) Nesse sentido, o Brasil deveria adequar-se e estreitar relações com esses países para beneficiar-se economicamente de alguma maneira.

Já pela perspectiva do Lula, a multipolaridade econômica poderia abrir caminhos para espaço de manobra para a atuação brasileira, à exemplo da consolidação do relacionamento com países emergentes com ascensão econômica. Para Leite (2011, p.168), essa estratégia brasileira, ao mesmo tempo que atuou para organizar o espaço da região sul-americana, uniu-se com países em desenvolvimento na “busca de maior equilíbrio externo, com vistas tanto a incrementar as suas relações econômicas como a contrabalançar o unilateralismo da potência estadunidense.”

Em linhas gerais, o governo brasileiro visou preservar o relacionamento com os países desenvolvidos, pois estava dentro da lógica em conquistar alianças para assim balancear as relações com os demais países no sistema internacional, sem deixar de lado a consolidação das relações com os países em desenvolvimento (MOVA, 2016). Uma jogada estratégica, no qual levou o Brasil a procurar fortalecer a tendência da multipolaridade, e tomar para si o melhor partido possível (MOVA, 2016). Nesse

sentido, a multipolaridade estava ligada em “fortalecer laços com o maior número possível de nações, blocos e regiões, independentemente da posição geográfica, porém com ênfase no hemisfério sul.” (CERVO; BUENO, 2008, p.498)

Com a tentativa de colocar em prática uma maior barganha internacional, segundo Visentini (2012, p.26), o governo brasileiro buscou os espaços não ocupados, exercitando uma diplomacia *high profile*. Dessa forma, “o governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil.” (VIZENTINI, 2005, p.389) O governo brasileiro demonstrou um interesse em “expandir o seu papel e suas responsabilidades, não só na política regional, mas também na agenda do “Terceiro mundo” e em instituições multilaterais.”(RIEDIGER, 2010, p.24) Antes era adotada uma política que não primava por estabelecer profundas relações com o continente africano, apesar de já no segundo governo do Fernando Henrique indicar avanços significativos - mesmo tendo uma visão da divisão global entre Norte-Sul assimétrica-, especialmente com os já consolidados parceiros comerciais do Brasil, à exemplo da Nigéria, África do Sul e Angola (VISENTINI, 2010).

Nesse sentido, a política externa brasileira buscou combinar novas parcerias, com a manutenção de antigos parceiros tradicionais. A ênfase das relações com o Sul global trouxe novas oportunidades de diálogos, acesso a mercados que não eram explorados, assim como focar em termos essenciais que explicam o posicionamento brasileiro para a África, em que serão abordados a partir do próximo capítulo, tais como cooperação Sul-Sul e multilateralismo.

4 DESENVOLVIMENTO, SEMELHANÇAS E PROGRESSOS NAS RELAÇÕES DO BRASIL COM O CONTINENTE AFRICANO

Após a eleição do governo Lula até o ano de 2010, a condução da política externa brasileira a qual anteriormente era considerada por muitos autores como tradicional, passa a ser uma nova estratégia de execução de política externa e uma inovação nas relações e interação entre o Brasil e a África. A nova configuração da política externa do Brasil orientada pelas diretrizes de universalização e dotada de uma forma mais independente, característicos de uma política e atuação mais autônoma, se assemelhou com o legado deixado por Jânio e João Goulart.

A partir dessa ótica, o intuito desse capítulo é analisar especificamente os pontos em comum da chamada Política Externa Independente, e da política externa brasileira sob o governo de Lula, bem como apresentar a Cooperação Sul-Sul e o multilateralismo priorizados nesse governo. Além desses elementos, será abordado experiências de cooperação Sul-Sul em que o Brasil participou ativamente. Apesar do cenário, configuração e estruturação do sistema internacional serem historicamente adversos, ambos os governos partiam da mesma compreensão, de que o país visava uma melhor projeção brasileira, com um alargamento da pauta exportadora, além de fomentar o desenvolvimento econômico do Brasil.

Com um cenário de debates e discursos ideológicos antagônicos, iniciou-se a construção de um projeto em que, embora seguisse a lógica de barganha de custo/benefício com traços de continuidade, constituiu uma nova maneira de projetar a política externa brasileira a partir de um prisma mais solidário e humanista.

4.1 Semelhanças entre a PEI e a PEB de Lula

Como visto no capítulo anterior, é possível afirmar que a elaboração da PEI foi desenvolvida baseada em conjunto de princípios tais como autonomia, universalização, independência, diversificação e desenvolvimento. Em consonância com o período da PEI, no governo Lula esses princípios voltam a assegurar uma continuidade, com um paradigma globalista.

De caráter mais universalista, a estratégia da diplomacia brasileira foi desenvolver “por meio de parcerias com outros países e organizações, maior

cooperação com os países africanos.” (AMORIM, 2003, s/p) Nesse contexto, a política externa lulista passou a “não estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária[...]” (AMORIM, 2003, s/p)

Lula e Celso Amorim lançam um modelo de política externa intitulado por Becard (2009, p.138) de “universalismo, desenvolvimentismo e regionalismo.” A intenção de buscar novas estratégias, dotados principalmente de uma diplomacia econômica, política e com a elaboração de um programa social, estavam presentes nas duas vertentes da diplomacia brasileira. Dessa maneira, ainda que os objetivos não sejam tão novos e recentes, a diplomacia brasileira sob o comando do Lula começou a utilizar um modelo de desenvolvimento e de cooperação da PEI, os quais mostram, mais uma vez, um redirecionamento para os países em desenvolvimento.

Outro aspecto que se aproxima do modelo de 1961, com intensificação, foi a influência da sociedade civil organizada as quais influenciaram na formulação, decisões e direcionamentos da política externa brasileira. Celso Amorim (2003, s/p) ressaltou a defesa do interesses e valores os quais seriam o norte da política externa brasileira, e ela seria o meio para buscar e satisfazer os interesses nacionais.

Segundo Mello (2009, p.73) a política externa brasileira, considerada a nova PEI, buscou “condensar doutrinas políticas internas e externas para efetuar não apenas a reforma social, como também a reforma social externa, do sistema internacional[...]”. Assim como a atenção em reformular uma política externa de dentro para fora, atendendo prioritariamente, o interesse da sociedade brasileira, as políticas sociais para realizar as melhorias que as minorias tanto clamavam, ganharam a mesma importância do que as demais políticas (LECHINI, 2008).

Elementos nos quais anteriormente nem quiçá foram trabalhados, ou que não conseguiram obter progresso, à exemplo do “primeiro esboço de cooperação Sul-Sul”, a PEI, começaram a ser elaborados e postos em práticas já na gestão do governo Lula. (VISENTINI; PEREIRA, 2008, s/p) Justiça social, direitos humanos e assuntos polêmicos nos quais foram deixados de lado por algumas gestões, fizeram parte do discurso do novo presidente do país e é um fator constante entre as duas diplomacias.

O eixo social aliado ao estratégico foi considerado um avanço, uma inovação nessa nova era e também se apresenta nas duas diplomacias brasileiras. Lutando pela justiça social internacional, o presidente Lula demonstrou maior solidarismo as nações africanas, assim como para outros países periféricos, à exemplo do Haiti. Ao

buscar exercer uma liderança no plano regional e conseqüentemente internacional, Lula “queria trazer justiça ao mundo”, formulando um plano de programas sociais, com uma espécie Fome Zero Mundial, em que poderiam transcender as fronteiras brasileiras, impactando o sistema internacional. (ALMEIDA, 2004, p.18) Realizando a justiça social internacional, a diplomacia brasileira estaria contribuindo pela redução de um importante fator que gera conflitos internacionais (EIRAS, 2011).

Para André Luís Silva Eiras (2011, p. 8-9) o meio para conseguir enfrentar esse problema seria fortalecendo as instituições democráticas nacionais, estando dessa maneira, diretamente relacionada à PEI, referindo-se ao aliar a política externa e interna para a realização de uma espécie de “socialismo-democrático” do governo Goulart. Essa estratégia caracterizou Lula como um presidente com uma percepção humanista, preocupando-se em cooperar com as nações africanas para diminuir as assimetrias e desigualdades sociais, também incentivando o desenvolvimento socioeconômico.

A busca pela diversificação de parceiros comerciais, sem discriminações dos mesmos, em particular os países da África, também “é um fator constante na PEB desses governos. Em ambos os momentos, o relacionamento com o continente foi buscado após um período de baixa relevância da África para PEB. (MOURA, 2008, p.36) Seguindo a mesma linha, a autora defende que a aproximação e o estreitamento com os países em desenvolvimento é um “fator de semelhança entre as duas vertentes da política externa brasileira, elevando o Brasil em uma espécie de líder do mundo em desenvolvimento”. (MOURA, 2008, p.37)

Semelhante ao pensamento de Jânio e Jango, Lula também projetava o Brasil como um país com qualidade e possibilidades de ser “protagonista de nível equivalente, com capacidade de negociação e portador de um projeto que pode, inclusive, contribuir para inserir a agenda na globalização.” (VISENTINI, 2012, p.25) Isto é, o governo de cunho populista poderia tornar possível o projeto de tornar o Brasil uma potência média com uma certa influência na sua região, para posteriormente, projetar-se no cenário mundial com o apoio nacional e o reconhecimento das grandes potências (LIMA, 2005). Para tornar isso possível, foi necessário buscar “alianças fora do hemisfério, como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir da mencionada postura ativa e pragmática.” (VISENTINI, 2012, p.25)

Nesse sentido, a elaboração da política externa brasileira, apesar de ter dado continuidade em alguns tradicionais objetivos da política externa do governo do

Fernando Henrique, como exemplo à integração através do MERCOSUL, no que corresponde à África, houveram grandes mudanças. Desde então, a intenção de desenvolver uma diplomacia ativa e afirmativa, conseqüentemente, encerrou “uma fase de estagnação e esvaziamento.” (VIZENTINI, 2005, p.388)

A reforma na agenda internacional, caracterizada por Visentini (2010) como uma possível solidariedade sul-sul, gerou duras críticas para as duas diplomacias brasileiras sobre a sua atuação em direção aos países em desenvolvimento, especialmente o continente africano. Para Celso Amorim (2011, s/p.), a África apresentava-se como um importante cenário para ser investido, valorizado e, além disso, ela “sempre esteve no imaginário da política externa brasileira, embora nem sempre de forma coerente ou conseqüente”. Além disso, a solidariedade para a África, para Vizentini (2005, p. 390) “associa princípios éticos e interesse nacional”, sendo esses elementos centrais na política externa lulista.

4.2 Política externa africana da era Lula

Percebe-se que diferentemente do lugar modesto que a África recebeu desde os anos 1990, após assumir a presidência do Brasil, Lula recuperou o lugar da África na pauta das relações exteriores brasileira, lugar esse que - segundo o mesmo- nunca deveria ter sido deixado em segundo plano.

Após um longo período de distanciamento, as relações do Estado e da sociedade brasileiras com o continente africano superaram a retórica e ganharam um novo impulso a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os laços históricos, a condição de país com grande população de afrodescendentes e o debate interno em torno da igualdade racial, estão presentes na visão brasileira sobre a necessidade de aproximação e cooperação. Mas, na aproximação com o continente africano, os aspectos estratégicos e econômicos são, seguramente, mais importantes. Embora a África seja um continente que apresenta índices alarmantes de pobreza, não é um continente estagnado, e representa um elemento fundamental para a inserção global do Brasil. (VISENTINI; PEREIRA, 2008, s/p)

Nesse sentido, a política africanista brasileira recebe uma nova guinada na virada dos anos 2000. Uma política africana formulada de acordo com o novo momento do país, visava ser renovada e elevada num patamar com grandes pretensões de âmbito mundial (CERVO; BUENO, 2008). Segundo Santos (2011, s/p) “o Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio – realizado no mês maio de

2003, na cidade de Fortaleza – pode ser considerado como um dos marcos do relançamento da política africana.”

No seu discurso em 2003, Lula deu o tom do que seria a relação da diplomacia brasileira para a África

Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades. Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. (SILVA, 2003, s/p)

A jogada estratégica de mudar a política externa brasileira está pautada, de acordo com Visentini (2010, p.225), “[...] pela maior compreensão do governo da importância do apoio africano para aumentar a projeção do Brasil no cenário internacional, na sua estratégia de se inserir globalmente [...]”. O fortalecimento das relações com os países africanos poderia render lucros e barganha para o Brasil, uma vez que a África estava passando pelo período chamado de Renascimento Africano.

Respondendo às crescentes demandas dos afrodescendentes, a política externa e a política interna passaram a ser mais coerentes e a reforçar a política africana. De imediato, em 10 de janeiro de 2003, foi aprovada a Lei Federal 10.639, que tornou obrigatório, em todos os níveis do ensino, o estudo da história e da cultura africanas e afro-brasileiras. Também, em 21 de março de 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, visando lutar pela igualdade e amparar a proteção dos direitos de indivíduos e grupos raciais e étnicos afetados pela discriminação, com especial ênfase na população negra (LECHINI, 2008).

Nos dias atuais, é possível observar no Brasil um número crescente de estruturas de administração pública que fomentam a cooperação para o desenvolvimento internacional. Tudo isso está dentro da reorganização social de revalorização da África na sociedade brasileira, e externamente com o relançamento da política externa africana (LECHINI, 2008). Reflexo da política assertiva para a África, tivemos um comprometimento e integração dos afrodescendentes as políticas internas do país.

Outrossim, para Santos (2011, s/p), outro avanço na missão de integrar os afrodescendentes na sociedade brasileira é a “emblemática criação da Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Sepper), em 21 de março de 2003 – Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial.” Ademais, a “II Conferência de

Intelectuais africanos e da Diáspora – realizada na cidade de Salvador, em 2006 – também pode ser destacada como exemplo de aproximação cultural com o continente africano[...].” (SANTOS, 2011, s/p)

O novo *status* da África ganhou cada vez mais o reconhecimento dos países desenvolvidos. Dessa forma, como versa Celso Amorim (2005, s/p), o Brasil representando a maior parte dos países africanos nos fóruns internacionais poderia cumprir o propósito de almejar uma melhor colocação no sistema internacional, sendo “o porta voz do maior continente periférico” e concretizando o *status* de uma potência de porte médio.

À vista disso, formando alianças estratégicas, conseqüentemente resultou para o Brasil a oportunidade de adotar uma política mais focada na cooperação Sul-Sul. Esse termo passou a se materializar e ser o foco principal da política externa brasileira em relação aos países da África. Diante disso, houve a necessidade de intensificar ainda mais a aproximação entre ambos, feita por meio da cooperação. Uma das ferramentas dessa nova política foi desenvolver e fortalecer relações bilaterais e multilaterais, para assim aumentar os investimentos comerciais (EIRAS, 2011).

No tocante a ações diplomáticas, as sucessivas viagens do presidente Lula e Amorim para alguns países africanos, logo nos primeiros meses do novo governo, resultaram na reabertura de embaixadas que foram fechadas pelas gestões anteriores e a aberturas de novas embaixadas e consulados, com aumento significativo do corpo diplomático (LEITE, 2011). Nesse contexto, iniciou-se a concretização da intensiva diplomacia que estava por vir em decorrência da política externa universalista.

Segundo Leite (2011), aconteceu uma modificação na estrutura interna do Itamaraty, que passou a conter uma divisão especialmente para a África, denominada Divisão de África- III (DAF-III), e também um departamento especial para assuntos do continente. Seguindo a era das modificações das estruturas das instituições formuladoras da política externa do país, nesse período tivemos a reestruturação do antigo DAFO, sendo dividido em dois departamentos, um destinado aos assuntos da África (DEAF), com seus subdepartamentos³, e outro para o Oriente Médio (RIZZI; MAGLIA; PAES; KANTER, 2011).

³ Segundo Rizzi; Maglia; Paes e Kanter (2011, p.65), o DEAF I foi designado para atender uma grande parte dos países atlânticos e da parte oeste do continente africano; o DEAF II “é responsável pelos países do sul da África, e os PALOP; já o DEAF III congrega os países do centro e do norte da África.”

Países africanos como Sudão, Zimbábue, Guiné Equatorial, Guiné- Conacri, Benin, Namíbia, Quênia, Tanzânia, entre outros, também intensificaram suas presenças no território brasileiro, abrindo postos diplomáticos em Brasília e demonstrando a importância de uma cooperação bilateral (VARGEM, 2013).

Diante do interesse dos representantes africanos no Brasil, Lula visitou 20 países da África, como por exemplo: África do Sul, Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Nigéria, fortalecendo ainda mais a relação entre os países, tornando o chefe de Estado que mais visitou o continente africano, e ainda foi considerado pelo presidente de Gana o primeiro presidente negro, e preocupado em realmente atender as demandas dos países africanos. Perante essa boa relação, diversos chefes de Estados visitaram o Brasil a convite pelo próprio presidente (VISENTINI; PEREIRA, 2008).

No que corresponde a relação comercial, nesse período o comércio entre o Brasil e a África conquistou um acréscimo importante durante as duas gestões, uma vez que com o aumento das exportações, houve uma obtenção de vantagens econômicas e trocas comerciais entre os países. Os fluxos comerciais entre o Brasil e o continente africano triplicaram nos três primeiros anos, “passando de US\$2,4 bilhões, em 2003, para US\$ 7,5 bilhões, em 2006. Comparando esses números ao de 2008, os números aumentaram e passaram a casa dos US\$10 bilhões.” (SANTOS, 2011, s/p)

No ano seguinte, segundo Rossi (2011, p.9), os números chegaram a “US\$ 29 bilhões[...], tornando a África a quarta maior parceira comercial do Brasil.” Nesse sentido, os “principais parceiros comerciais do Brasil no continente: Angola, África do Sul e Nigéria” representou “48% das exportações brasileiras para o continente.” (VISENTINI, 2010, p.228)

A maior economia africana, a África do Sul, que ascendeu economicamente na região, aumentando sua influência desde o fim do apartheid, representou uma porta de entrada para o mercado em potencial para as exportações brasileiras, visto que esse é o principal país que o Brasil destina suas exportações e também, simboliza uma conexão importante para a África (VISENTINI, 2010). A procura por produtos brasileiros, como produtos básicos, semifaturados e manufaturados, aumentaram surpreendentemente desde 2003.

“As exportações brasileiras aumentaram em 32% de 2004 para 2005, chegando a um total de US\$ 1,37 bilhões”, e em relação ao ano de 2008, esses

números aumentaram em 28%. (VISENTINI, 2010, p.231) Nesse intercâmbio entre os países, o Brasil, também se favoreceu com as importações dos produtos sul africanos, principalmente de produtos minerais, os quais são considerados os maiores produtos de minérios no mundo, como o ouro, platina e cromo. Em 2008, as exportações sul africanas destinadas para o Brasil chegaram no total de US\$772 milhões (VISENTINI, 2010).

Conforme Santos (2011, s/p), cabe ainda destacar “no que tange ao comércio, é significativa a assinatura do acordo de comércio preferencial entre Mercosul e a União Aduaneira da África Austral – SACU, em 2004.” O acordo entre ambos tem como objetivo “facilitar o acesso bilateral aos mercados dos blocos, bem como expandir o fluxo de comércio e de investimentos em ambos os lados.” (SANTOS, 2011, s/p)

Além dos acordos entre os dois blocos foram firmados acordos econômicos entre o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e alguns países da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Cabe ainda salientar que os acordos firmados eram feitos através de âmbito organizacional e não bilateral (LEITE, 2011).

A consequência do empenho da diplomacia resultou na consolidação da presença de importantes empresas brasileiras que, em sua grande maioria é do setor de energia, infraestrutura e serviços. Entre elas “destacam-se a Vale (maior mineradora do mundo), a Petrobrás (líder mundial de tecnologia e extração de petróleo no mar) e as grandes empreiteiras brasileiras como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez.” (SANTOS, 2011, s/p) A Del Valle e o Banco do Brasil também conseguiram se beneficiar da nova onda de internacionalização das empresas brasileiras (VARGEM, 2013).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nesse contexto, serviu como financiador da internacionalização das empresas brasileiras, fornecendo empréstimos às empresas nacionais que atuavam em setores estratégicos (como infraestrutura, mineração e energia) em países africanos. Isso foi fundamental para que empresas como Petrobrás, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, responsáveis, entre outros, pela prestação de serviços e realização de obras de infraestrutura se instalassem [...] em diversos países do continente, fortalecendo os seus laços com o Brasil. (OLIVEIRA, 2015, p.3-4)

Sua expansão foi facilitada devido ao aumento da presença da diplomacia brasileira no continente e por ser um mercado próspero para a importação de manufaturados e produtos que são a base da economia brasileira (LECHINI, 2008).

Para alguns autores, a sinergia entre os países da África e o Brasil teve uma intensificação, exemplo disso é o pesado investimento em querer garantir o desenvolvimento econômico dessas regiões, no qual a longo prazo, geraria retornos para o país e o estímulo dado para as empresas nacionais se expandirem. Para os países africanos, essa cooperação foi favorável uma vez que permitiu um aumento de postos de trabalho, um novo período de crescimento econômico, após um momento de estagnação.

Nesse período, o Brasil perdoou a dívida de US\$ 1 bilhão, “segundo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), [...]com o objetivo de aprofundar pontos das Metas de Desenvolvimento do Milênio [...]” (VISENTINI, 2010, p.224) Esse episódio foi um motivo de duras críticas para o governo. Dentre os países que tiveram o perdão da dívida, podemos destacar a Nigéria e Moçambique. Com o perdão da dívida africana, o então presidente pretendia estabelecer uma relação de cooperação mútua, fomentando de certa forma o desenvolvimento dessas regiões menos desenvolvidas por meio de trocas de conhecimentos técnico, "experiências por meio de treinamentos, de consultorias, da capacitação institucional e da execução de projetos-piloto.” (VARGEM, 2013, p.8)

Percebe-se, portanto, que a força motriz para que ocorresse essa mudança do reordenamento da diplomacia brasileira foram, sobretudo, os interesses econômicos e comerciais, no qual começou com uma intensiva diplomacia presidencial. Com Lula a frente das missões diplomáticas, realizadas durante as suas duas gestões, conseguiu construir uma imagem de líder internacional. Dessa forma, iniciou-se um grande processo de cooperação e negócios em que resultou em vários avanços que será visto a partir dos próximos tópicos. Esses dois interesses tão enfatizadas por esse governo fez com que o Brasil e a África conseguissem conquistar, mais uma vez na história, um patamar de parceiros nas suas mais diversas áreas.

4.3 Política externa, Cooperação Sul-Sul e Multilateralismo no governo Lula

Com um contexto internacional totalmente adverso da época de 1960, onde havia elementos no qual tornava mais complexo aplicar um projeto ousado, a jogada política do governo Lula, entretanto, voltou a ser a mesma. A política externa, que para Visentini(1999, p.134), “envolve aspectos mais determinados dentro do conjunto das

relações internacionais”, ela “enfoca a orientação governamental de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou estados ou, ainda, regiões, situações e estruturas, em conjunturas específicas.”

Ainda no processo de conceituar sobre a política externa, segundo a autora Letícia Pinheiro, pode-se definir política externa como:

Conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder. (PINHEIRO, 2010, p.7).

Ademais, também existem elementos que podem ser considerados como elementos gerais da política externa, assim como estratégias para conquistar determinados objetivos e, dessa forma, garantir seus interesses, além de almejar de um prestígio e barganha no sistema internacional.

Por ser uma política pública, a política externa é feita pelos Estados, composta por um corpo burocrático especializado e realizada através de três etapas: formulação, execução, e por fim, a avaliação. A política interna, assim como outros fatores, pode influenciar diretamente na formulação e execução da política externa de cada Estado. Essa política é aquela no qual atende a emergência de grupos sociais, lobbies, partidos, até mesmo do indivíduo, através de decisões, políticas e práticas do governo, criando uma doutrina específica para inserção do Estado no sistema mundial. Por consequência disso, o governo exerce o papel de intermediário, atendendo assim o interesse nacional, e não governamental (SEITENFUS, 2004).

Os objetivos de uma política externa podem ser diversos, tanto abstratos como concretos. Eles podem variar de acordo com o governo vigente, além de sofrer com as mutações por consequência de fatores históricos, sociais e culturais (SEITENFUS, 2004). Via de regra, o governo brasileiro sempre procurou executar estratégias, seja mantendo tradicionais alianças ou diversificando e ampliando seus parceiros (PINHEIRO, 2010).

Dentro dessa conjuntura, a política o governo Lula estava focado em dar um novo aspecto nas relações internacionais do Brasil, buscando a multilateralidade ao

invés de seguir a unilateralidade utilizada em outros momentos da história da política externa brasileira.

Uma vez lançado um projeto em que buscava diversificação de parceiros comerciais, acabou por estabelecer um novo marco da cooperação Sul-Sul, sinalizando o interesse brasileiro de “[...]constituir alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul.” (VISENTINI; PEREIRA, 2008, s/p) A cooperação Sul-Sul, tão enfatizada neste governo, está ligado a lógica de unir forças com os países emergentes para que suas demandas tenham mais chances de serem resolvidas, defendendo a democratização do sistema internacional, uma vez que o mesmo é injusto para aqueles Estados que não são desenvolvidos.

O termo é oriundo do Movimento dos Países Não-Alinhados no meado do século XX, como uma forma de contrapor o pensamento ideológico em que o mundo estava dividido e faz alusão à “um instrumento de política externa e de promoção do desenvolvimento internacional”. (ALMEIDA, 2010, p.26) Esse instrumento pode proporcionar mais legitimidade e uma posição mais autônoma diante de um momento que as relações eram moldadas de forma assimétrica entre os países do centrais e os do Sul.

Nesse período, a movimentação dos países do Terceiro Mundo não recebeu tanta atenção do que os mesmos desejam, ficando, portanto, em segundo plano, em razão dos países do Norte estarem envolvidos com as questões ideológicas. Tendo a percepção que eles não se encaixavam em nenhum dos dois blocos, passaram a agir em conjunto defendendo o interesse coletivo, sendo essa ação uma recente tendência de cooperação internacional (ALMEIDA, 2010).

Pode-se dizer, aliás, que a Cooperação Sul-Sul tem suas bases nas origens das coalizões do Terceiro Mundo, orientadas para a defesa dos interesses econômicos e políticos dos países do "sul" *vis-à-vis* a hegemonia dos países do "norte". Naquele momento, buscou-se um contraponto entre as relações comerciais norte-sul, deficitárias para os países em desenvolvimento, por meio da promoção de intercâmbios comerciais entre esse grupo de países.” (SANTOS; CERQUEIRA, 2015, p.25)

O mundo pós-Guerra Fria significou uma difícil realidade para os países do terceiro mundo, uma vez que “a intensificação do processo de globalização, o acirramento da competição internacional e a emergência de novos pólos de poder deixaram dezenas de nações praticamente à margem desse novo cenário mundial”. (MENEZES, RIBEIRO, 2011, p.4)

De acordo com os princípios da nova política externa, era natural que a cooperação Sul-Sul passasse a ser reforçada, “não apenas para aumentar e diversificar as correntes de comércio, mas principalmente para atingir os demais graus da mudança do sistema internacional: multilateralismo e justiça social.” (MELLO, 2009, p.55)

Além do intercâmbio comercial e financeiro, Caixeta (2014, p.18) elenca as outras “diferentes tipologias: técnica, científica e tecnológica, educacional, humanitária, cultural, [...] aceitando, inclusive, formas mistas de cooperação, conforme for estabelecido nos acordos firmados pelos Estados e organizações.” Atuando dessa forma, os países em desenvolvimento, em particular o Brasil, pode projetar suas políticas externa para os seus semelhantes, a fim de impulsionar o crescimento e o desenvolvimento econômico.

A postura mais autônoma e pragmática iniciada no século XX, surge no governo Lula para buscar novas alternativas de diálogos, contrabalanceando as relações com os países centrais em um mundo cada vez mais globalizado (MELLO, 2009). Diante de um cenário internacional pós-Guerra Fria, moldado com inúmeras transformações, os países periféricos sentiram a necessidade de se unirem, fortalecendo as relações entre eles, em prol de uma melhor inserção no sistema internacional, assim como novas oportunidades e projetos.

Para Pacheco (2010), a cooperação Sul-Sul apresenta-se como um projeto contra-hegemônico, em que

se verifica pelo postulado de redefinição no processo de distribuição dos valores políticos, econômicos, sociais e culturais deste processo de interdependência, pautadas por elementos de igualdade, de solidariedade, e de reconhecimento das diferenças em sede da comunidade internacional, em que se busca redefinir o processo de globalização como um instrumento de crescimento econômico para os países em desenvolvimento (PACHECO, 2010, p. 28)

Menezes e Ribeiro (2011, p.6) defende que a partir dos anos 2000, na era dos gigantes, “o estreitamento das relações Sul-Sul figura como uma das possibilidades de reduzir assimetrias das “estruturas hegemônicas de poder” e torna-se um exercício criativo para um País do porte do Brasil na construção de alternativas.”

Pode se notar que a relação dos países do Norte e do Sul do sistema internacional é baseada em uma interação assimétrica, sem muitos avanços. O modelo contra hegemônico mostra a construção dos países do Sul de barganhar e

contrapor um tradicional sistema internacional (PACHECO, 2010). A cooperação entre os países do Sul apresenta-se de forma equilibrada e simétrica, com o intuito do benefício mútuo com mais igualdade.

Aliado a cooperação Sul-Sul, o multilateralismo é essencial para compreender o estreitamento das relações entre os países do Sul. A cooperação somente foi exitosa devido a adoção do multilateralismo, conquistando, assim, uma melhor projeção do país no sistema internacional. Ao alcançar outras regiões do mundo, além dos países centrais, o intuito é de conseguir mais autonomia internacional. O retorno desse instrumento na política externa brasileira do governo Lula nos mostra a vontade da diplomacia em abrir novos horizontes em um mundo multipolar.

Segundo Leite (2011), o termo multilateralismo das relações internacionais do Brasil fora utilizado primeiramente de forma inédita como uma forma de aumentar a abrangência do Brasil nos anos de 1960, e o então presidente somente retomou com a intenção a qual fora interrompida em 1964. O multilateralismo, no qual começara a ser enfatizado a partir de 1961, como uma forma de alcançar várias regiões do mundo, voltam à tona principalmente para impulsionar a economia. (LEITE, 2011) No que tange ao multilateralismo, Cervo e Bueno (2008) pontuam a notória ascensão do papel brasileiro nos organismos internacionais, garantindo uma margem maior de barganha com os países do centro, em conjunto com os países do terceiro mundo.

Como versa Lazarou (2014, p.4), o multilateralismo é uma estratégia de governo, para “aumentar a projeção do país no cenário internacional”. O termo é um instrumento de política externa adotado por países emergentes, um meio utilizado para atingir determinados objetivos (LAZAROU, 2014). O fortalecimento da estratégia multilateral, com o crescimento do *status* do Brasil como potência emergente, bem como para os países emergentes e periféricos é uma nova realidade.

Esse triunfo brasileiro foi utilizado de forma estratégica pelo governo para garantir prestígio e influência, sendo concretizado através de parcerias e fóruns multilaterais, como o exemplo da América do Sul África (ASA), América do Sul-Países Árabes (ASPA), Fórum Trilateral Índia-Brasil-África do Sul – IBAS e o grupo BRICS. (VISENTINI, 2010) Ao unirem-se e atuando em conjunto, defendendo os interesses da periferia em fóruns mundiais, o estreitamento das relações Sul-Sul mostra uma renovação e uma nova tendência no século XXI.

O Brasil do século XXI, entre os países emergentes, apresenta-se “como o principal promotor do multilateralismo”, passando de uma “postura defensiva para a

constante proatividade.” (LAZAROU, 2014, p.6) O aumento da popularidade do multilateralismo entre países periféricos garante um fortalecimento de suas relações políticas e econômicas em um cenário de reconfiguração das relações internacionais (MENEZES, RIBEIRO, 2011).

Posto o escopo, a cooperação Sul-Sul e o multilateralismo apresentam-se a partir de 2003, como uma alternativa na política externa brasileira para uma atuação assertiva e uma melhor inserção no cenário internacional, principalmente por meio de fóruns multilaterais. É um meio de buscar novas alternativas, com mais diálogo entre os semelhantes, não priorizando as velhas relações com os países do Norte. O estreitamento do elo entre os países em desenvolvimento é realizado através da adoção do multilateralismo, instrumento essencial na nova política externa brasileira.

Verifica-se, portanto, que a sua atuação multilateral, apostando nas coalizões com os países do Sul, adotando a cooperação Sul-Sul, foi para buscar equilíbrio, poder e incentivar o crescimento do país como potência emergente no cenário internacional. No tópico a seguir, será desenvolvido as estratégias de cooperação Sul-Sul que fazem parte do plano de ações do governo Lula para a África, e outros países que constituem o eixo Sul-Sul.

4.4 Experiências de cooperação Sul-Sul

Os modelos de inserção externa brasileira, para vencer e ultrapassar um período chamado por Lechini (2008) e Saraiva (2002), de “década de baixa densidade”, foi atuando através coalizões para ampliar o seu poder. Já na virada do século XXI, após o início do governo Lula, a cooperação Sul-Sul que fora trabalhada em diversos momentos na história da política externa, adquire uma nova centralidade e agora passa ser novamente o foco principal para com as nações africanas.

Nessas linhas, na busca de estabelecer novos contatos comerciais, foi formado em 2003 o IBAS, também chamado de G3, considerado o primeiro fruto da vertente multilateral, composto pela Índia, Brasil e África do Sul, e a formação do G-20 financeiro, nos quais partiam da mesma ideia de que países emergentes só conseguiriam resultados satisfatórios se atuassem por meio de coalizões. (LEITE, 2011)

O IBAS foi criado “baseado na sinergia política, econômica e cultural, além de seus interesses e ambições comuns em relação à ordem mundial[...]” (VISENTINI, 2010, p.227) Segundo Santos (2011, s/p) o grupo visa, principalmente, “construir uma articulação entre essas três democracias emergentes em instâncias multilaterais, por exemplo, no âmbito da ONU, da OMC ou do G20 financeiro.” Além de abranger outros objetivos, como “democratizar as esferas de tomada de decisão internacional, fomentar o comércio trilateral, combater à fome e à pobreza, promover a cooperação setorial entre seus membros.” (SANTOS, 2011, s/p)

A essência da iniciativa foi oriunda das aspirações sul-africanas de reverter o quadro de subdesenvolvimento do país, em 1994. No entanto, a África do Sul não obtinha peso político para prosseguir com tal projeto a diante. A sua primeira cúpula ocorreu em Brasília, mesmo ano em que aconteceu as negociações da Rodada Doha, outra coalizão que deu origem ao chamado G-20 (LEITE, 2011).

O Fórum IBAS foi criado[...]pela “Declaração de Brasília”, resultado de uma Reunião Ministerial, em que participaram os Chanceleres dos três países membros. A confluência de objetivos e interesses em comum entre os países favoreceram a criação do IBAS, apesar de haver críticas quanto à falta de sinergia entre os Estados, por esta razão a proposta do Fórum parecia inviável. (NOGUEIRA, 2009, p.2)

Apesar de parecer que a coalizão não iria prosseguir ou ter êxito, a “aposta feita pelos três Estados simbolizava a tentativa de um novo equilíbrio sistêmico.” (NOGUEIRA, 2008,p.2) A partir desse primeiro passo rumo à cooperação nas diversas áreas, em especial o intercâmbio nas áreas técnicas e comerciais com os países membros, o objetivo principal era de lutar por “reformas da ONU e a construção de uma nova Ordem Econômica e de um sistema mundial multipolar.”(VISENTINI, 2010, p.227) Isto é, para os formuladores de política externa, o rearranjo sistêmico seria uma ação estratégica assertiva brasileira em conjunto com os países membros para ganhar força na participação política e fortalecimento da sua econômicas, por conseguinte, além de “encontrar um novo equilíbrio de poder”.(NOGUEIRA, 2008,p.2)

Cabe salientar, que para Visentini (2010) essa forma de cooperação através do IBAS ultrapassa a ideia de relações Sul-Sul tradicional. Uma vez que os países membros, no pós-Guerra fria, conseguiram conquistar e construir suas políticas externas com certa autonomia, eles puderam ser classificados, portanto, como potências médias e grandes influenciadores de cada região (VISENTINI, 2010).

Com efeito, após a criação do grupo, ocorreu um aumento no intercâmbio comercial e” dobraram os valores das trocas comerciais entre o Brasil, Índia e África do Sul.” (NOGUEIRA, 2008, p.3) Conseqüentemente, “o grupo pode reforçar o seu poder econômico através da complementaridade de suas indústrias, serviços, comércio e tecnologia.” (PEREIRA, 2010, p. 152) Como versa Almeida Filho (2009, p.80) o lançamento do fórum de diálogo IBAS fez parte de um relançamento da política africanista do Lula. A projeção de Brasília para a África do Sul estava dentro da lógica de aproximar-se do maior parceiro comercial no continente, e ainda consolidar essa relação.

Com efeito, as relações econômicas entre a África do Sul e o Brasil contribuíram para o fortalecimento das relações comerciais entre os três membros do grupo no contexto do IBAS. Segundo Visentini (2010, p.231) deve se levar em conta que as relações trilaterais alcançaram “um total de US\$10 bilhões em 2007 - a caminho de cumprir seu objetivo de US\$15 bilhões em 2010”. Para Pereira (2010, p.172) a iniciativa apresenta-se como “um dos exemplos de iniciativas diplomáticas em que o país se engajou ativamente. Junto a este se somam o G-20, o G-4, a Cúpula ASPA, a Cúpula ASA, o G-8+5, além, é claro do grupo BRIC.”

Santos (2011, s/p) defende que o IBAS e a cúpula ASA “emergem como importantes iniciativas da cooperação Sul-Sul.” Eles eram movidos pelos mesmos objetivos e abrangem desde temáticas de alcance global à cooperação nas mais variadas áreas. A união entre os países membros significa um enorme feito rumo ao desenvolvimento da cooperação Sul-Sul, uma vez que havia um empenho pela luta dos seus interesses e consonância dos mesmos.

Dentro desse contexto, o surgimento do G-20 ocorreu na V Conferência Ministerial da OMC em Cancun, representando um

[...]renascimento da coalizão terceiro mundista agora, porém, em torno dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento e na explicitação da hipocrisia da posição negociadora dos países desenvolvidos. (RIEDIGER, 2010, p. 30)

Por muitas décadas, a tomada de decisão estava sob o comando das grandes potências comerciais, restando aos demais países, somente o resultado final. Na Conferência de Cancun, o posicionamento dos países emergentes surpreendeu ao agirem de forma mais ativa, sem aceitar os acordos dos países ricos. Esse ato proporcionou pela primeira vez uma guinada diferente no tocante aos interesses do

Sul, com negociações mais equilibradas e de forma multilateral na OMC. (RIEDIGER, 2010)

Segundo Celso Amorim, a criação do novo eixo significou

Não tenho dúvidas de que o G-20 mudou o jogo na OMC e gerou uma confiança nova dos países em desenvolvimento na sua capacidade de influenciar o jogo. Não quer dizer que tenhamos alcançado esse almejado equilíbrio, nem que estejamos próximos do fim de uma longa luta contra as distorções do comércio internacional que são tão prejudiciais aos países em desenvolvimento. Mas há hoje uma nova percepção da geografia diplomática do mundo; minha esperança é que essa nova geografia diplomática possa ajudar a alterar em boa medida a geografia econômica do mundo e sobretudo cada um dos nossos países a alcançar um melhor nível de desenvolvimento. (BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, p. 223)

O G-20 e o G-3, “são dois exemplos que contribuiram para o fortalecimento da posição dos países africanos nas negociações da OMC.” (VISENTINI; PEREIRA, 2008, s/p) Para Visentini (2010, p.227), a iniciativa significou um avanço no que corresponde ao reconhecimento da “[...]necessidade de intensificar a cooperação entre os integrantes do grupo como uma alternativa às pressões exercidas pela desigual ordem econômica internacional.”

Outro exemplo de aliança terceiro-mundista no qual surgiu, inicialmente, em 2001, através da reunião com três países em que possuem influências em suas determinadas regiões foi o conhecido BRICS. O grupo, institucionalizado em 2009, conta com a participação do Brasil, Índia, China e África do Sul, sendo esse o último membro a fazer parte do projeto (STUENKEL, 2017). O grupo BRICS nasceu da necessidade dos países em desenvolvimento conquistar mais força e representatividade global no cenário internacional, para assim fazer frente aos países desenvolvidos. Afinal, atuando em coalizões as probabilidades das suas demandas serem ouvidas seriam maiores, assim como superar os atrasos no processo de desenvolvimento de cada um desses países. Outrossim, a atuação brasileira no grupo pode ser explicada pela vontade de agregar força nos fóruns multilaterais e pela busca de mais autonomia em um mundo em que está se tornando cada vez mais globalizado (STUENKEL, 2017).

Um ponto importante a ser ressaltado no âmbito da cooperação do Brasil para as nações africanas, em que ganharam mais destaques, durante esse período, foram as áreas da saúde, no combate a AIDS, e de biocombustíveis. Esse último citado, para o governo brasileiro seria a porta de entrada do desenvolvimento agrícola

africano. Uma vez investido pesadamente neste setor, os países poderiam almejar de desenvolvimento e incentivo nos demais setores da economia (VISENTINI, 2010).

Muito do aumento da cooperação técnica para o desenvolvimento foi devido a atuação da Agência Brasileira de Cooperação, com notórias condições de melhorar as negociações e atender determinadas demandas dos países parceiros. Essa aspiração está atrelada aos objetivos clássicos da política externa brasileira, sendo prestativo oferecendo o desenvolvimento e fortalecimento institucional dos seus parceiros, assim como transferir o conhecimento técnico para que sejam colocados em prática (ABC, 2012). A agência não possui fins lucrativos, porém, ao auxiliar no desenvolvimento e ampliação dos setores comerciais dos seus parceiros, consequentemente os resultados econômicos eram satisfatórios para ambos os lados.

Sobre essa transferência de saberes, o presidente da Namíbia elogiou o carisma e a atenção que o presidente Lula estava dando aos países da África, assim como afirmou que o Brasil não dava os peixes, ele ensinava-os a pescar, fazendo menção à ação brasileira no continente em “expandir o leque de oportunidades da cooperação horizontal. “(ABC,2012, s/p) Para o Brasil a intensificação foi vista como uma importante oportunidade de promover “a capacitação, o emprego da mão de obra local e a concepção de projetos que reconheçam a realidade de cada país e identifiquem as respectivas demandas.” (VISENTINI, 2010, p. 232) Além disso, o Brasil estava afirmando o seu compromisso de oferecer meios, dentro das suas possibilidades, para impactar a qualidade de vida das nações da África (ABC, 2012).

A autora Bruna Figueiredo Riediger (2010), explica que a cooperação técnica aplicada pela ABC

é multidisciplinar, pois abrange várias áreas do conhecimento, possuindo obviamente seus pontos de concentração em alguns setores, aqueles de maior tradição no país, como agropecuária, saúde, meio ambiente, administração pública, formação profissional, desenvolvimento social, energia e biocombustíveis. A multidisciplinaridade da cooperação técnica brasileira é resultado do elevado grau de desenvolvimento relativo do Brasil em vastas áreas de conhecimento, proporcionando inúmeros campos em que se podem empreender as atividades e programas. (RIEDIGER, 2010, p.34)

Conforme Rizzi, Maglia, Paes e Kanter (2011), a implementação dos projetos de cooperação – de fato – ocorreram no segundo mandato do governo Lula. Os acordos de cooperação, quase que na sua totalidade, eram firmados através da ABC. A agência, nos períodos de 2005 a 2009, teve um aumento exponencial no seu orçamento em 1578% no orçamento para a execução de projetos de cooperação com

os países do continente africano (RIZZI; MAGLIA; PAES; KANTER, 2011). De acordo com Oliveira (2015, p.34-35), “no total, no período compreendido em 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu 481 projetos de cooperação com os países do continente africano, sendo 420 concluídos ainda dentro deste período.”

Dentre esses projetos, pode-se destacar: os projetos de agricultura incentivados pela EMBRAPA na indústria algodoeira, em Benin, Burkina Faso, Tchade e Mali⁴; desenvolvimento da rizicultura, no Senegal; “desenvolvimento agrícola das Savanas tropicais em Moçambique (ProSAVANA); e o fortalecimento e apoio técnico à plataforma de Inovação Agropecuária de Moçambique (IAM).” (RIZZI; MAGLIA; PAES; KANTER, 2011, p.65)

De acordo com Visentini (2010, p. 232) “em 2008, aproximadamente 115 ações de cooperação - entre projetos e atividades isoladas - foram executadas com países africanos, em diversas áreas”, com enfoque na construção de uma agenda sul-sul de integração cultural, educacional e da saúde, com a atuação de importantes empresas brasileiras, à exemplo do Senac, Senai, e Embrapa, incluindo - principalmente - os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

No que corresponde a cooperação na área da saúde, os esforços do Brasil estavam voltados e concentrados, sobretudo, em ações de apoio ao combate à malária, tuberculose, ao HIV/AIDS e anemia falciforme. Em Moçambique, as iniciativas brasileiras para combater a HIV/AIDS, foram através da “elaboração do estudo de viabilidade econômica para a implantação de fábrica de medicamentos antirretrovirais”, bem como a preparação de profissionais para atuarem na fábrica no país. (VISENTINI, 2010, p.233) Ao todo, segundo Oliveira (2015, p.33) foram estabelecidos “53 atos bilaterais com 22 países na área da saúde.”

No tocante a área da segurança, tivemos significativos progressos acerca da proteção do Atlântico Sul, em que se apresenta em “um processo de revitalização desde a VI Reunião Ministerial dos Estados membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – realizada em Luanda, no ano de 2007[...]” (SANTOS, 2011, s/p) A movimentação após desse encontro, de acordo com o Plano de Ação de Luanda, foi para aumentar os esforços na área de “cooperação entre os países atlânticos em temas como segurança marítima, exploração de plataforma continental e transporte.” (SANTOS, 2011, s/p) A preocupação maior dos países ribeirinhos gira em torno da

⁴ Esses países membros constituem um importante grupo que prevê o desenvolvimento sustentável da indústria do algodão, conhecido como Cotton-4.

aproximação de atores exógenos, em especial com a reativação da 4ª Frota do Atlântico Sul por parte dos Estados Unidos (SANTOS, 2011).

Outro mecanismo utilizado pelo governo Lula para intensificar e acentuar o crescimento das relações com as nações africanas foi através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. No que corresponde à cooperação por meio da CPLP, Celso Amorim (2003) deixou claro que a partir do governo Lula a prioridade seria formar parcerias para auxiliar no processo de desenvolvimento da África. Segundo o presidente Lula, os problemas dos africanos passariam a ser do governo brasileiro também, por isso, não mediria esforços para ampliar a cooperação conjunta, bem como discutir projetos e atuação dos países na CPLP.

A CPLP, é um centro multilateral especializado, como já mencionado, instituído em 1996, coincidindo com um período de retraimento das relações Brasil-África (SARAIVA, 2002). A organização internacional foi criada com o intuito de aprofundar a amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. Ela reúne países como Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, Timor-Leste tornou-se membro, e em 2014, a Guiné Equatorial (CPLP, 2018). A CPLP tornou-se um novo projeto político onde o elemento principal é a Língua Portuguesa, que é o vínculo histórico e patrimônio comum dos países que o constituem. E por conta disso, a atuação conjunta entre eles tem sido cada vez mais influente (CPLP, 2018).

Ainda que com tom contraditório, a instituição surge com diferentes projetos e aspirações políticas e econômicas por parte dos países participantes. Enquanto alguns países visavam unir os países com o mesmo idioma, outros buscavam fomentar o desenvolvimento de suas nações (SARAIVA, 2002). Como um de seus principais objetivos está “a cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social” (CPLP, 2018, s/p). No plano da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa há iniciativas de destaque no direito baseados nos laços étnicos, históricos, culturais e, principalmente, linguísticos comuns (WINTER, 2013).

De fato, a política africanista brasileira expande pelas mais diversas áreas do continente africano, como frisam os autores Rizzi, Maglia, Kanter, Paes

O Brasil aprofundou a cooperação cultural e educacional, principalmente no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujo auxílio facilitou o intercâmbio de professores e forneceu apoio para a consolidação de instituições de ensino médio e superior dos PALOP, além de facilitar o intercâmbio de estudantes entre os países membros (no caso do Brasil, através dos programas PEC-G e PEC-PG). Outra forma de cooperação cultural, praticada pelos Ministérios de Educação, Cultura e de Relações Exteriores, deu-se através da coordenação e de subsídios para uma rede de Leitorados em universidades no exterior, Centros nos quais se concentram especialistas em língua portuguesa e literatura e cultura brasileira, como relata o Ministério das Relações Exteriores. (RIZZI; MAGLIA; PAES; KANTER, 2011, p. 66)

O fomento na área cooperação educacional foi um ponto alto da política externa brasileira. A maioria das atividades de cooperação técnica desenvolvida no setor da educação está relacionada à formação, capacitação, gestão pública e transferência de tecnologia nas seguintes áreas: educação profissional, projetos de alfabetização de jovens e adultos, educação não formal e educação para pessoas especiais. A cooperação técnica em educação brasileira inclui uma extensa lista de setores, mas apenas alguns deles podem ser considerados como áreas prioritárias (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016).

A partir de 2004, a política de cooperação internacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), passou a reforçar ainda mais a cooperação com países do eixo Sul-Sul, particularmente na América Latina e na África Lusófona (AVEIRO, 2015). Tradicionalmente, os grandes criadores e responsáveis pelos programas de intercâmbio e bolsas de estudo, tem sido a CAPES, o CNPq e a Divisão de Assuntos Educacionais do Itamaraty (que antes era conhecida como Divisão de Cooperação Educacional). As agências federais brasileiras também fomentam a formação profissional, destinada aos profissionais estrangeiros e funcionários públicos (MILANI; CONCEIÇÃO; M'BUNDE, 2016).

A CAPES passou a ser, em 2009, a instituição que mais avança na cooperação educacional. Em Angola, Moçambique, Cabo Verde, essa cooperação em favor da educação acontece por meio de projetos conjuntos e incentivo à pesquisa, parcerias universitárias, projetos especiais e bolsas individuais. Assim, o Brasil coopera para a maior capacitação dos países em desenvolvimento em novos cenários e para a promoção da melhoria da ciência e tecnologia que é desenvolvida nesses países (AVEIRO, 2015).

No âmbito das instituições, uma inovação foi fomentar o surgimento da Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

(UNILAB) no ano de 2010, que tem como objetivo fomentar a participação, cooperação solidária e integração regional, nos países da CPLP, formado com base no princípio de um corpo docente e discente internacional (SENHORAS; SILVA NETO, 2014). Ainda, pode-se dizer que a UNILAB expressa “uma orientação da Política Externa Brasileira (PEB) para o Sul Global, com especial atenção para a cooperação com os países africanos”. (BARROS; NOGUEIRA, 2015, p.126)

A Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira é composta pelos países lusófonos das diferentes regiões do globo (África, América Latina, Ásia e Europa) que compõem a CPLP (BARROS; NOGUEIRA, 2015). Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), estão entre os principais países beneficiados pela Universidade Federal da Integração Luso-Afro-Brasileira (UNILAB) (WINTER, 2013). Além do Brasil, que é onde se localiza a sede da Universidade, também fazem parte da instituição países como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, Timor Leste e São Tomé e Príncipe. A Guiné Equatorial, que se tornou membro da CPLP em 2014, pode juntar-se aos demais países e também vir a fazer parte da instituição, sem contar outros países que possuem pedido pendente de adesão à CPLP, que podem vir a fazer parte da UNILAB, caso sejam aceitos (BARROS; NOGUEIRA, 2015).

Outro programa que merece atenção, além da criação da UNILAB, é o Programa de Estudantes-Convênio (PEC) que por meio de uma inter-relação entre o Ministério das Relações Exterior e o Ministério de Educação, disponibiliza bolsas de estudo para estudantes de países em desenvolvimento. Os locais que podem receber essas bolsas são a África e a América do Sul, mais estritamente os países com os quais o Brasil possui acordo de cooperação cultural, educacional ou científico-tecnológico. É por meio das parcerias entre as instituições brasileiras de ensino superior que essas bolsas se objetivam, através da criação do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) em 1965, e do Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) em 1981 (SENHORAS; SILVA NETO, 2014).

O PEC-G é um projeto voltado aos países que se encontram em processo de desenvolvimento ou aos países considerados pertencentes ao Sul Global. Ou seja, aqueles que não fazem parte ainda dos países centrais e dos países do Norte Global. Por consequência, o PEC-G consiste em um instrumento importante de cooperação educacional internacional que o Brasil pode oferecer aos países que se encaixam nas

citadas condições (BARROS; NOGUEIRA, 2015). Não somente as universidades federais, mas também estaduais e privadas podem receber estudantes que estejam conveniados. Apenas aquelas universidades que não aderiram ao Programa não podem receber os estudantes (BARROS; NOGUEIRA, 2015).

Dos 54 países africanos, pode-se observar que cerca da metade deles, 23 países, já aderiram ao PEC-G desde a sua criação em 1965. Entre os países que se sobressaem como os três países africanos com maior número de estudantes selecionados na última década são Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola. Outros ainda possuem uma participação um tanto acanhada como África do Sul, Argélia, Mali, Marrocos, Namíbia, Tanzânia e Tunísia (BARROS; NOGUEIRA, 2015).

No entanto os avanços constatados durante o Governo Lula foram relevantes na área educacional, quando se impulsionou o interesse brasileiro pela África através da realização de fóruns e debates, de exposições e estudos, e também de atos normativos, como o que obriga o ensino da história da África nas escolas. O fortalecimento da cooperação educacional do Brasil com o continente africano teve como base os projetos do Programa Estudante Convênio de Graduação (PEC-G) e do Programa Estudante Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), e foram os meios pelos quais os cidadãos de países em desenvolvimento puderam e ainda podem obter vagas de graduação, mestrado e doutorado em instituições públicas brasileiras (WINTER, 2013).

Diante de todos esses programas de trocas educacionais lançados, assim como a continuação e ampliação de iniciativas criadas em outras gestões, o Brasil durante o governo Lula, conseguiu estabelecer uma política africana e transformá-la em política de Estado, que serviu para fortalecer a imagem de um país que incentiva projetos de cooperação Sul-Sul, em prol do desenvolvimento mútuo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível se dizer que, durante o período analisado, existiram períodos de avanços e recuos na história das relações Brasil e África, de acordo com os diferentes influxos da realidade nacional e internacional e, sob o governo Lula, a diplomacia buscou maior altivez nas ações para com as nações africanas. A ênfase da presente pesquisa foi identificar a herança – elementos e diretrizes – da PEI nos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, partindo de uma análise do histórico das relações Brasil-África, bem como o progresso dessas relações.

O fim da II-Guerra Mundial, influenciou o governo a adotar novas estratégias afim de impulsionar o desenvolvimento econômico, político e comercial. A Política Externa Independente surge dessa necessidade, da diplomacia brasileira buscar no novo cenário, alternativas de barganha, onde o continente africano mostrou-se ser um importante espaço para atender as demandas brasileiras. Como visto, ainda existia a presença de Portugal, influenciando diretamente nas ações brasileiras na época, entretanto, avanços significativos ocorreram.

Na época da PEI, o estreitamento das relações com eixo Sul-Sul apresentou-se como uma inovação, uma ruptura na tradicional diplomacia brasileira em sofrer as influências dos países ricos. Por décadas, desde a independência do Brasil, os objetivos que moviam a política externa brasileira estavam voltados em afirmar a sua soberania, defender as suas fronteiras recém consolidadas, bem como constituir alianças estratégicas com os países do seu entorno regional e relações (consideradas assimétricas), com os EUA e Europa Ocidental.

Por sua vez, na África, estava ocorrendo sucessivos movimentos de independências, por essa razão, as atenções de ambas as partes estavam voltadas para outras prioridades. Desse modo, a África caiu no esquecimento brasileiro mais uma vez. Essa mentalidade de “agradar” e sofrer as influências dos países do Norte industrializado somente mudou na década de 1960. Paralelamente, a África surge como mais uma alternativa de mercado, devido a substituição de importação.

A PEI mostrou-se ser um ousado e criticado projeto pela parte conservadora da sociedade brasileira e trouxe à tona elementos sem importância para outras gestões, como a preocupação com as questões sociais, relacionamento com os países sem discriminação ideológica, com mais autonomia, que refletiu em novas oportunidades de promover o projeto desenvolvimentista sem ser alinhando-se aos

países centrais. Apesar do grande avanço no discurso, a prática não conteve tantos progressos. O discurso convicto e contraditório sobre apoiar a descolonização, mas em fóruns mundiais não se posicionar contra Portugal, só teve o seu fim durante o regime militar.

Durante o regime militar, a estratégia de ampliar os parceiros comerciais, em pleno momento sensível da história brasileira, volta para atender os interesses nacionais, com puras justificativas econômicas e comerciais. No avançar do regime militar, Costa e Silva, Médici e Geisel, progridem com a política africana e o continente vive os anos dourados na política externa brasileira, muito em razão da industrialização por substituição de importações a qual estava no seu auge. Portanto, era uma necessidade de mercados. O ponto ápice político desse período foi o reconhecimento da independência de Angola em 1975. Esse ato significou um grande avanço na política externa africana e o fim de um discurso contraditório marcado pela influência da “pátria mãe”, Portugal.

Já no retorno da democracia, tivemos progressos no governo do Sarney, com o lançamento da ZOPACAS, a I Cúpula dos Estados membros, que em 1989, tornaram-se a CPLP. Entretanto, a iniciativa brasileira não atraiu as intenções das gestões sucessoras, uma vez que o governo brasileiro concedeu maior relevância para as integrações na região. Logo no pós-Guerra Fria, com as mudanças do *status quo* no sistema internacional – sob o processo de globalização – e o surgimento dos governos neoliberais nos anos 1990, percebe-se que tivemos uma estagnação da política externa brasileira em seus avanços para o continente africano.

O continente passou a ser irrelevante na concretização dos interesses nacionais, provocando um afastamento e redução das relações econômicas e comerciais. As relações só avançavam com as parcerias seletivas e os demais países africanos assumiram um modesto lugar na política externa. Nesse sentido, as atenções do governo brasileiro estavam voltadas no fortalecimento dos laços com os países industrializados, sendo essa a meta da atuação da política externa do país no período. A seletividade de parcerias ainda perdurou durante a gestão do FHC, onde somente os países membros da CPLP conquistaram espaço na agenda brasileira. O retraimento das relações Brasil-África ficou mais claro quando ocorreu o fechamento de embaixadas brasileiras na África, simbolizando a perda do diálogo entre ambos.

A ausente presença da participação das nações africanas se arrastou até a virada do milênio, onde o governo Lula foi o responsável em colocar a África em um

lugar que ela nunca deveria ter saído, fazendo um resgate e colocando-a no mesmo patamar estratégico que na década de 1960. A preferência do novo governo em voltar a sua política externa, primeiramente para o aprofundamento da integração regional com os países sul-americanos – fortalecendo a sua imagem de líder e influenciador da região – e posteriormente para os países africanos – em particular àqueles nos quais o país zelava por uma amizade desde os anos 1960 – dá-se em um sistema moldado pela multipolaridade. O governo percebeu que através de uma boa relação com seus semelhantes, seria possível levar a frente projetos de desenvolvimento econômico brasileiro, trazendo pontos positivos para o país.

Constata-se que a busca para diversificar o leque dos parceiros comerciais apresenta-se como um desejo de ambas as diplomacias, tanto a do Quadros e Goulart, quanto a do Lula. O redirecionamento da política externa brasileira para o continente africano representou um importante retorno do multilateralismo, reflexo de uma política universalista e com mais autonomia nas suas ações, dando uma nova nuance para as relações Brasil-África. O Brasil passou a se relacionar com todas as nações do mundo, sem qualquer tipo de discriminação, dando foco para os países terceiro-mundistas.

Como visto, essa aproximação com as nações africanas estava dentro da lógica de estreitar o relacionamento e dar ênfase ao eixo Sul-Sul, também característico da PEI. Essa aproximação aconteceu com claras justificativas econômicas, comerciais, políticas e sociais. O elemento social mostra-se bem presente na diplomacia brasileira. A política interna, ao passo que valorizou o afrodescendente e a África na sociedade brasileira, a política externa buscou dar mais visibilidade das demandas dos países periféricos para âmbito mundial e cooperar em prol do combate à fome, a miséria, pobreza, epidemias, desigualdades e injustiças do sistema internacional.

Desse modo, o governo Lula lutou por um sistema internacional mais democrático e igualitário para todas as nações, em particular os países africanos, que sofrem com assimetrias basicamente em todos os setores das suas sociedades. A luta foi constante nos fóruns internacionais e na atuação em coalizões, o que fortalecia e estreitava os laços entre o Brasil e o continente africano, uma vez que este via a atuação brasileira como um ato de liderança.

O Brasil, no século XXI, surge como um importante protagonista para auxiliar no desenvolvimento socioeconômico dessas nações, colocando o país numa posição

de provedor da cooperação, exportador de conhecimentos técnicos e fornecedor de *know how*. O país que agora é visto como uma potência média regional começou a ser visto como um país em desenvolvimento em que auxilia e mostra os meios para conseguir o desenvolvimento.

Embora a sua atuação para o continente africano tenha recebido críticas acerca de um possível imperialismo, semelhante a muitas potências coloniais na África, o tom da sua relação não foi para subjugar ou de carácter exploratório, foi uma relação de mão dupla, em que o Brasil auxiliou na melhoria em diversos setores, assim como a África foi um importante parceiro comercial. Ou melhor, foi o quarto parceiro comercial mais importante do período, a frente de tradicionais parceiros comerciais brasileiros.

A preocupação em lutar pelo reordenamento do sistema internacional, trazendo à tona a necessidade do desenvolvimento socioeconômico africano, através da cooperação sul-sul, reflete para o Brasil uma imagem melhor e com mais prestígio no sistema internacional, em razão também da crescente popularidade do presidente Lula, bem como tenta amenizar uma dívida do passado.

O presidente Lula estabeleceu nos seus dois mandatos ter novos diálogos e um tom de política externa multilateral, progressista, estreitando laços e através de coalizões com os países em desenvolvimento, como o IBAS, G-20, BRICS sinaliza para os países do Norte, a constituição de blocos regionais que fazem frente aos projetos hegemônicos dos mesmos. As iniciativas de outras gestões também receberam um fortalecimento, como a CPLP e os PALOP. Em todos eles o Brasil atuou ativamente.

Para o presidente brasileiro, o Terceiro Mundo tem vez e voz, com novos espaços e participação em fóruns mundiais através da sua atuação de potência média. Um marco que sinalizou pro mundo esse novo momento terceiro-mundista, foi a atuação na reunião de Cancun, em 2003, onde os países deram um novo sentido do que seriam as negociações acerca da liberalização dos mercados agrícolas dos países do Primeiro Mundo.

Em suma, tendo em vista a política externa lulista abarcou de fato alguns elementos adotados na década de 1960, estabelecendo uma cooperação que veio para modificar e dar novas possibilidades de desenvolvimento tanto para os africanos quanto para os brasileiros. A hipótese a ser comprovada apresenta-se confirmada diante dos sucessivos progressos para com a África. A diplomacia se empenhou em prol dos interesses dos países em desenvolvimento, lutando por um mundo

socialmente mais justo e conquistando prestígio na arena internacional. Desse modo, a diplomacia brasileira foi internacionalmente respeitada e reconhecida, visou diminuir as assimetrias do sistema internacional, tendo uma melhor projeção no sistema inserido e, principalmente, conseguiu impulsionar e concretizar benefícios socioeconômicos positivos.

6 REFERÊNCIAS

ABC (Agência Brasileira de Cooperação), 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/>>. Acesso em: 01 de jun. 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista brasileira de política internacional**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-23, Jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [S.l.], v. 5, n. 42-43, p. 11-14, ago. 2004. ISSN 1518-1219. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4258>>. Acesso em: 02 de set. 2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. **Revista Política Externa**, vol. 19, n. 2, set.-out.-nov. 2010.

ALMEIDA FILHO, João Genésio de. **O fórum de diálogo Índia, Brasil E África do Sul (IBAS): análise e perspectivas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/560_forum_dialogo_IBAS.pdf>. Acesso em: 7 de set. 2018

AMORIM, Celso. **Discursos**. Itamaraty, 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7547-discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 27 de out. 2018.

AMORIM, Celso. **A política externa do governo Lula: dois anos**. Itamaraty, 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7788-a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium>>. Acesso em: 13 de jun. 2018.

AMORIM, Celso. A África tem sede de Brasil. **Carta Capital**, 2011. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/a-africa-tem-sede-de-brasil/>>. Acesso em: 18 de ago. 2018.

ALTEMANI, Henrique. **Política externa brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

AVEIRO, Thais Mere Marques. O Papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 6, nº. 27 – 28, Dez. 2014 - Mar. 2015. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/search/authors/view?firstName=Thais&middleName=Mere%20Marques&lastName=Aveiro&affiliation=UnB%2FUniversit%C3%A9%20Paris%2013&country=BR> >. Acesso em: 03 de jun. 2018.

BARROS, Deolindo de; NOGUEIRA, Silvia Garcia. Cooperação Educacional Internacional Brasil/África: do Programa Estudantes-Convênio De Graduação (PEC-G) à Universidade da Integração Internacional aa Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, Vol. 6 (2), 2015. Disponível em: < <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/186> > Acesso em: 03 de jul. 2018.

BITTENCOURT, Marcelo. Colonialismos, descolonizações e crises na África. **Núcleo de Estudos Contemporâneos**, rede brasileira de história pública, 2010. Disponível em:< <http://www.historia.uff.br/nec/bittencourt-marcelo-colonialismos-descolonizacoes-e-crisis-na-africa>>. Acesso em: 10 de abr. 2018.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

BRASIL, Presidente (1961). **Discursos selecionados do Presidente Jânio Quadros**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CAIXETA, Marina Bolfarine. **Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional**: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose. 2014. 193 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15924>>. Acesso em: 03 de set. 2018.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Bueno; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), 2018. Disponível em: <<https://www.cplp.org/>>. Acesso em: 12 de jun. 2018.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/839-Politica_Externa_Independente.pdf>. Acesso em: 03 de jun. 2018

DOMINGOS, Charles Sidarta Machado. A Política Externa Independente é Notícia: O Jornal Correio do Povo e a Guerra Quente no Brasil (1961-1964). **Programa de Pós-Graduação em História** PPG-HIS/UnB, n.12, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/viewFile/2562/2116>>. Acesso em: 19 de jul. 2018

DOPCKE, Wolfgang. **Uma nova política exterior depois do apartheid? - Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974- 1998**. Revista Bras. Política Internacional.

EIRAS, André Luis Silva. Por uma nova Política Externa Independente: O Governo Lula revisitado. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História. São Paulo, julho 2011**. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300210367_ARQUIVO_NovaPEI-GovLulaRevisitado.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2018

FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional**. 2006. 227 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2006. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96138>>. Acesso em: 18 de abr. 2018

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia (orgs.). **O Brasil Republicano**. Rio de Janeiro Editora Civilização Brasileira, 2003, vol.3.

FILHO, Pio Penna; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 39, p. 57-81, mar. 2007. ISSN 2178-1494. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2561>>. Acesso em: 09 de out. 2018.

FONSECA, Danilo Ferreira. **A África entre a desesperança neoliberal e o "Renascimento Africano": dívida externa, pobreza e desenvolvimento**. Revista África e Africanidades - Ano 8- n. 20, jul. 2015.

FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. NUPRI/USP, 1996.

FRANCO, Alvaro da Costa (Org.). **Documentos da política externa independente**. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LAZAROU, Elena. **Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas**. 1ª. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=D1caBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=multilateralismo+nas+rela%C3%A7%C3%B5es+internacionais&ots=9LE0GoYuRC&sig=qN47OHajbbCB9mf_fMRfwoaQ_A#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 26 de set. 2018.

LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Nueva Sociedad, democracia y política em América Latina, 2008**. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/o-brasil-na-africa-ou-a-africa-no-brasil-a-construcao-da-politica-africana-pelo-itamaraty>. Acesso em: 8 de jun. de 2018.

LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 41, n. spe, p. 29-41, 1998. Disponível em: <http://scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003&lng=em&nrm=isso>. Acesso em: 24 de set. 2018

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A Autonomia na Política Externa Brasileira**. Brasília: editora Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48 (1) p. 25-59, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 20 de mai. 2018.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 169-99, Dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452014000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 de set. 2018.

MELLO, Eduardo Brigidi de. **A nova política externa independente: o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século 21**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009.

MENEZES, Roberto Goulart; RIBEIRO, Claudio Oliveira. A cooperação Sul-Sul revisitada: a política externa do governo Lula da Silva e o desenvolvimento africano. **Anuais do I Circuito de Debates Acadêmicos**, Code 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo12.pdf>>. Acesso em: 19 de out. 2018.

MILANI, Carlos R. S.; CONCEIÇÃO, Francisco Carlos da; M'BUNDE, Timóteo Saba. Cooperação Sul-Sul em Educação e Relações Brasil-PALOP. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 13-32, Jan./Abr. 2016. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3476/347645346002.pdf>> Acesso em: 06 de jun. 2018.

MOURA, Vanessa Láuar. **Política Externa para a África no governo Lula: uma retomada da Política Externa Independente?** UNB, Pró-Reitoria de Graduação Trabalho de Conclusão de Curso, 2008. Disponível em:<<https://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/1191/1/Pol%C3%ADtica%20Externa%20para%20a%20%C3%81frica%20no%20governo%20Lula-uma%20retomada%20da%20PEI-Autora%20Vanessa%20L%C3%A1uar%20Moura.pdf>> Acesso em: 13 de ago. 2018.

MUNOZ, Enara Echart. **A COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL COM A ÁFRICA**. Cad. CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 9-12, abr. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2018.

NOGUEIRA, Joana Laura Marinho. A inflexão da política externa brasileira para o Sul e o Fórum IBAS. *Conjuntura Internacional*, Cenários PUC Minas, 2008.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v.6, n.29, p.33-47. abr./mai. 2015 | ISSN: 2178-8839 Disponível em: <<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/51761/33854>>. Acesso em: 6 de out. 2018

PACHECO, Silvestre. **Multilateralismo e Cooperação Sul-Sul**: o fórum de diálogo IBAS no marco das relações internacionais entre Brasil, Índia e África do Sul. Pós-Graduação em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. 316 p. Belo Horizonte, 2010. Disponível em:<www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_PachecoSER_1.pdf>. Acesso em: 16 de out. 2018

PEDROSO, Carolina Silva. O Brasil de Lula da Silva: Entre o regional e o global, o caso da UNASUL. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013 Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>_Acesso em: 8 de set 2018

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e a geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Editora EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A política externa do Governo Sarney, a nova República diante do reordenamento internacional (1985-1990)**. UFRGS Editora, Porto Alegre, 2000.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1989-2002)**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2010.

RIEDIGER, Bruna Figueiredo. **A política externa do governo Lula e a estratégia de relações inter-regionais**. Trabalho de Conclusão de Graduação – Faculdade de Ciências econômicas, Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em:<<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/28389>>. Acesso em: 22 de ago. 2018.

RINALDI, Augusto Leal. **A política Externa do governo Lula: Identificações e orientações**. Campinas, 2015. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_9ce747a4baffef0371a6e32fa8b2cc96/Datas>. Acesso em: 14 de out 2018.

RIZZI, Kamilla Raquel; MAGLIA, Cristina; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil na África(2003-2010):Política, desenvolvimento e comércio. **Revista Conjuntura**

Austral, Vol. 2, nº. 5, 2011. Disponível em:
<<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/19232>>. Acesso em: 05 de jun. 2018.

ROSSI, Bruno Gonçalves. As Relações Brasil-África no Regime Militar e na Atualidade. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 2, nº. 3-4 Mar.2011. Disponível em:
<<http://oaji.net/articles/2015/2137-1437435821.pdf>>. Acesso em: 14 de jun. 2018.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 26-45, dez. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 de jul. 2018.

SANTOS, Guilherme de Rose. **A política externa africana e a cooperação técnica entre Brasil e a África no governo Lula**. Trabalho de Conclusão de Graduação, Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2011. Disponível em:<http://bdm.unb.br/bitstream/10483/2406/1/2011_GuilhermedeRoseSantos.pdf>. Acesso em: 17 de set. 2018.

SANTOS, Roberta de Freitas; CERQUEIRA, Mateus Rodrigues. Cooperação Sul-Sul: experiências brasileiras na América do Sul e na África. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 23-47, Mar. 2015. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702015000100023&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de out. 2018

SARAIVA, José Flávio Sombra. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 5-25, dez. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 de set. 2018.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Relações Internacionais. Barueri, SP: Editora Manole, 2004.

SENHORAS, Elói Martins; SILVA NETO, Tércio Araújo. “Diplomacia e paradiplomacia educacional brasileira no contexto da ciência, tecnologia e inovação”. **Revista Mundorama**, vol. 86, setembro, 2014. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=14516> > Acesso em: 03 de jun. 2018.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso de Lula no Congresso Nacional**. Folha Online, 2003. Disponível

em:<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>>. Acesso em: 29 de set. de 2018.

STUENKEL, Oliver. **Brics e o futuro da ordem global**. Rio de Janeiro, RJ: Paz e a Terra, 2017

VARGEM, Alex André. A Política Externa Brasileira para a África no Governo Lula. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 4, mar. 2013. ISSN 1982-4807. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/view/14151>>. Acesso em: 12 de jun. 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz Pereira. **A política africana do governo Lula**. NERINT, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo40.pdf>>. Acesso em: 19 de mar. 2018.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na Política Internacional: o Sistema Interafricano e sua Inserção Mundial**. Curitiba: Editora Juruá, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil de Lula: uma diplomacia Global e Afirmativa. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Porto Alegre, v.1, n.1, p.23-35, Jan-Jun 2012.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v.20,n 1, p. 134-154, 1999. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/1941>>. Acesso em: 21 de abr. 2018

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: editora Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas- Revista de Ciências Sociais**, [S.l.], v. 5, n. 2,p. 385-397, dez. 2005. ISSN 1984-7289. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/9>>. Acesso em: 08 de set. 2018

WINTER, Marcella de Carvalho. A Política Africanista do Governo Lula da Silva (2003 - 2010). **Cadernos do Tempo Presente**. Ed. n. 11, 10 de março de 2013. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/tempo/article/view/2761> > Acesso em: 02 de jun. 2018.

ZIEBELL, Guilherme. O novo contexto africano, paradigmas e desafios. **Escola de Gestão de Negócios, Unisinos**, 2015. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/fique-sabendo/escola-de-gestao-e-negocios/relacoes-internacionais/o-novo-contexto-africano-paradigmas-e-desafios-sao-temas-de-palestra-em-porto-alegre/>> Acesso em: 9 de jun. 2018.