

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

JOÃO GUIMARÃES ROSENTHAL

**POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA: A INSERÇÃO
BRASILEIRA NA ÁFRICA**

FLORIANÓPOLIS

2014

JOÃO GUIMARÃES ROSENTHAL

**POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO LULA: A INSERÇÃO
BRASILEIRA NA ÁFRICA**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof.Dr(a) Graciela de Conti Pagliari

FLORIANÓPOLIS

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A banca examinadora resolveu atribuir a nota *sete* ao aluno *João Guimarães Rosenthal* na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof.Dr(a). Graciela de Conti Pagliari

Prof.Dr(a). Mónica Salomón Gonzáles

Prof. Ms. Luiz Felipe Rebello

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Silvia, ao meu pai, Hugo, e à minha irmã, Flora. Por serem as pessoas mais importantes em minha vida e por terem me tornado a pessoa que sou. Obrigado por tudo!

Aos demais familiares, seja em São Paulo, seja no Rio de Janeiro, seja em Israel. Obrigado por alegrarem meus dias quando estão presentes e por tudo o que representam para mim. Em especial, agradeço à minha avó, Perside, pelo carinho e preocupação, e por estar sempre me apoiando em minhas decisões.

Aos meus colegas de faculdade, por terem transformado os quatro anos de graduação nos melhores de minha vida. Obrigado pelas risadas, pelos churrascos, pelas viagens e por todos os bons momentos que vivemos juntos. Em especial, agradeço aos meus amigos/irmãos Marcos, Raphael, Thiago e Xuxa, os quais levarei comigo para sempre.

Aos meus amigos de infância, Neto e Márcio. Obrigado por me mostrarem o valor de uma amizade verdadeira, que se mantém forte após tantos anos e tantas etapas da vida.

Por fim, mas não menos importante, à minha orientadora, Graciela, pela paciência e suporte nesse semestre. Obrigado pela relação de confiança construída ao longo de minha graduação, pelas excelentes aulas lecionadas e pela simpatia demonstrada todos os dias.

RESUMO

Delegada à condição de coadjuvante no sistema internacional após sua independência, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, a África do século XXI se apresenta ao mundo como um continente mais desenvolvido e com um modelo de inserção externa autônomo. Essa nova fase das relações internacionais africanas se situa em um contexto de emergência do Brasil, cujas prioridades externas se realocam das grandes potências e instituições multilaterais às relações “sul-sul”, e à busca por proeminência internacional.

O governo Lula, que assume em 2003, credita à política externa uma grande importância, tratando-a como elemento primordial à consecução dos objetivos – internos e externos – brasileiros. A África, nesse período, deixa de ser um local de importância secundária para se tornar uma prioridade nas relações internacionais brasileiras. Apresentando-se ao continente como um país “irmão” e de passado semelhante, o Brasil invoca questões culturais e humanitárias, mas atua em conformidade com suas necessidades e ambições. A condição de “big player”, *status* adquirido por Brasília em sua inserção na África, lhe confere maior capacidade decisória e maior projeção global, constituindo-se como um mérito da política externa de Lula.

Palavras-chave: África, Brasil, política externa, governo Lula, relações comerciais, relações políticas.

ABSTRACT

After spending the years that followed its independence, in the 1950's, 1960's and 1970's, in a supporting role within the international system, 21st century Africa has presented itself as a more developed continent, with an autonomous model of international insertion. This new phase of African international relations is closely linked with the emergency of Brazil, whose external priorities are reallocated from the traditional powers and multilateral institutions, to the “south-south” relations and the search of international prominence.

The Lula government, that gained power in 2003, gave foreign policy a big role, treating it as a key element to achieve – external and internal – Brazilian goals. Africa, in this period, stopped being of secondary importance to become a priority in Brazilian international relations. Presenting itself as a “brother” country of similar past, Brazil invokes cultural and humanitarian issues, but acts in conformity with its necessities and ambitions. The role as a big player, acquired by Brazil in its insertion in Africa, gives it more decision-making capacity and global projection, constituting itself as a merit of Lula's foreign policy.

Keywords: Africa, Brazil, foreign policy, Lula government, economic relations, political relations.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comércio entre o Brasil e a África de 2003 a 2009.....	39
Gráfico 2 – Comércio entre a China e a África de 2000 a 2012.....	49
Gráfico 3 – Comércio entre a Índia e a África de 2000 a 2012.....	55

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS _____	4
RESUMO _____	5
ABSTRACT _____	5
LISTA DE GRÁFICOS _____	6
INTRODUÇÃO _____	8
CAPÍTULO I – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM A ÁFRICA: DE RIO BRANCO A LULA _____	12
1.1 Política externa e sua importância para os Estados _____	12
1.2 Histórico da política externa brasileira e sua relação com a África _____	16
1.3 FHC e Lula: Relações com a África _____	24
CAPÍTULO II – A INTENSIFICAÇÃO NAS RELAÇÕES BRASILEIRAS COM A ÁFRICA A PARTIR DE 2003 _____	29
2.1 A África independente e sua inserção no sistema internacional _____	29
2.2 A África como peça-chave nas novas ambições globais do Brasil _____	35
2.3 Resultados concretos da política africana de Lula: as relações com Angola _____	42
CAPÍTULO III – CHINA E ÍNDIA NA ÁFRICA: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS FRENTE À INSERÇÃO BRASILEIRA _____	46
3.1 Beijing e África: além dos recursos naturais _____	48
3.2 Nova Deli e África: da descolonização à aproximação cooperativa _____	53
3.3 África: o continente do futuro? _____	57
CONCLUSÃO _____	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	65

INTRODUÇÃO

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil, no de 2003, significou um grande passo para as relações internacionais de seu país. Durante os oito anos de mandato, o novo presidente, juntamente com seu partido, manteve um real comprometimento com a diversificação de parceiros comerciais e políticos do Brasil, visando não apenas uma maior proeminência externa, mas também uma redução das dependências sob as quais o país ainda vivia. Lula buscou dar maior atenção à política externa, tratando-a como elemento de grande importância na busca pelo desenvolvimento interno, e articulando-a de modo a horizontalizar as relações internacionais, prezando pela aproximação com os países emergentes ou subdesenvolvidos.

O presente trabalho, resultante dos esforços para a compreensão da dimensão dessas mudanças observadas, busca analisar um dos pontos de maior importância na política externa de Lula, qual seja o continente africano, palco de uma inserção incisiva por parte de Brasília, mas cuja complexidade é, por vezes, negligenciada. A importância atual da África para os interesses brasileiros se revela em muitos aspectos, evidenciando o sucesso obtido por essas políticas.

Com efeito, a política africana de Lula emerge em um contexto de desenvolvimento daquele continente, fator que potencializou seu sucesso. A nova fase de relações internacionais da África, pautada por uma busca incessante pelo desenvolvimento e reconstrução internos, criou o ambiente propício para que o Brasil a alocasse como pauta prioritária de sua política externa, e traduziu-se em relações complementares entre as partes. O potencial para investimentos brasileiros no continente se mostra amplo e diversificado, e a imagem do país parece ser bem aceita entre os governantes africanos, que vêem no Brasil um parceiro de confiança para suas demandas internas. Não obstante, e conforme será debatido nos capítulos que se seguem, a política africana de Lula se constitui em uma ferramenta de política externa bastante calculada, visando à obtenção de ganhos para o Brasil. Seu caráter cooperativo, usado como uma retórica à aproximação, não sobrepuja os interesses nacionais brasileiros, que têm na África um local apropriado para a sua consecução.

O modelo de inserção brasileiro, sob a égide de um discurso altamente cooperativo e que remete às proximidades culturais e ao passado comum, vê na

África uma parceria duradoura, para a qual as políticas devem ser pensadas no longo prazo. Se ganhos econômicos imediatos parecem interessar ao Brasil, a preocupação maior reside na manutenção das boas relações, visando-se a consolidação da posição brasileira no continente. Uma análise profunda dessa nova política externa brasileira deve, portanto, comprometer-se em compreender não apenas sua dimensão imediata, mas tratá-la como um real projeto de inserção internacional, do qual se espera extrair ganhos contínuos e duradouros.

O presente trabalho, partindo do pressuposto de que há, de fato, uma importância grande da África para as atuais relações internacionais do Brasil, apresenta-se como uma análise mais abrangente sobre o tema, dada a relevância que esse possui. A contemporaneidade dessa temática, conquanto limite sua produção acadêmica – ainda escassa –, mostra-se de suma importância ao campo das Relações Internacionais no Brasil, e uma análise profunda da política africana de Lula significa entender a atual dimensão da inserção brasileira na África, sob a qual as políticas adotadas para o continente repousam. Não basta compreender tais políticas apenas sob um aspecto humanitário, os quais tornam uma pesquisa incompleta, mas inseri-las em um contexto mais amplo da política externa brasileira, que durante o governo Lula se voltou para a busca por consolidação brasileira como ator de relevância internacional.

A partir do que foi descrito, tem-se, como objetivo principal, compreender o porquê de o Brasil ter se aproximado da África no governo Lula, focando-se nos interesses nacionais que levaram o país a adotar uma nova política externa perante o continente, e nas políticas que foram, de fato, utilizadas em prol dessa inserção. Para guiá-lo, buscar-se-á responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais foram os principais fatores que levaram o governo brasileiro a ter na África uma prioridade de sua política externa, e como se constituiu essa inserção no continente?

Ao fim da leitura, espera-se a compreensão de que a priorização da África na relações internacionais brasileiras, a partir de 2003, foi resultante do próprio modelo de política externa preconizado por Lula, e cuja consecução se mostrou possível frente a um continente africano que buscava uma aproximação com as potências emergentes.

Para o fim proposto, dividir-se-á o trabalho em três capítulos, os quais serão também divididos, cada um, em três sessões. A divisão, pautada de acordo com as necessidades metodológicas da pesquisa, buscou dar ênfase a três pontos cruciais:

(1) o histórico da política externa brasileira para a África, (2) a atual inserção sob o governo Lula, em um contexto de relativo otimismo no continente, e (3) o modelo de inserção de outros dois países emergentes na África.

O primeiro capítulo buscará, inicialmente, introduzir o tema de política externa, dada a sua importância *Sui generis* no campo das Relações Internacionais. Será feita uma breve explanação acerca da importância da política externa para um Estado, sua função e suas características essenciais. Em seguida, a análise se voltará especificamente para a política externa do Brasil, desde a sua institucionalização, com o Barão de Rio de Branco, até o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. A ênfase, em conformidade com o objetivo principal da pesquisa, será nas relações com a África, mas também se buscará traçar um panorama geral do modelo de política externa que se utilizou no Brasil ao longo dos anos. Por fim, os governos de Fernando Henrique Cardoso e seu sucessor, Lula, serão analisados individualmente, porquanto se constituam etapas complementares da recente inserção brasileira na África, a qual teve início no segundo mandato de Cardoso e, com Lula, tornou-se prioritária.

O segundo capítulo, que buscará compreender a fundo a política africana do governo Lula, tratará primeiramente da África e sua recente inserção no cenário internacional. Compreender esse fato é de suma importância para que se possa produzir uma análise rica da presença brasileira no continente, tendo em vista que as oportunidades que o Brasil vem encontrando estão diretamente relacionadas ao modelo preconizado pelos Estados africanos em suas relações internacionais, o qual preza pela aproximação com os países emergentes em detrimento das grandes potências. Em seguida será feita a análise específica da África como prioridade nas relações internacionais brasileiras a partir de 2003, ano em que Lula assumiu a presidência do país. Aqui, serão analisados os aspectos primordiais dessa inserção, e como o Brasil vem se beneficiando dela. Por fim, o capítulo fará uma análise particular das relações entre Brasília e Luanda, por essa se constituir em uma das mais importantes aos seus interesses na África. Angola, um dos maiores exemplos de recente sucesso em seu continente, responde com reciprocidade às investidas brasileiras, e consolidou-se como um dos mais importantes focos da política africana de Lula.

O terceiro e último capítulo, cujo foco está na África e seus atuais investidores, busca traçar um panorama da presença chinesa e indiana no

continente. A escolha de ambos se deu pela proximidade em relação ao Brasil em seus estágios de desenvolvimento, denominados potências emergentes, e por sua maciça presença na África. Beijing e Nova Deli, que hoje possuem uma presença consolidada em muitos Estados africanos, optam por estratégias próprias de inserção, as quais possuem semelhanças e diferenças frente à brasileira. O capítulo se encerra com uma tentativa de se traçar um panorama futuro para a África, no qual se sugere que o continente se tornará central às relações internacionais, podendo ser palco de disputas mais diretas por seu controle e pelo controle de seus recursos.

CAPÍTULO I – A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM A ÁFRICA: DE RIO BRANCO A LULA

1.1 Política Externa e sua importância para os Estados

A política externa de um Estado é um instrumento de suma importância para as relações internacionais do mesmo, pois delimita e norteia as diretrizes e meios pelos quais esse buscará alcançar seus objetivos no cenário internacional. Trata-se, portanto, das políticas que serão adotadas perante os atores internacionais¹, e das quais se espera, no curto ou longo prazo, um retorno na forma de benefícios para aquele país. A política externa não deve ser pensada como um fim por si só, mas um meio pelo qual um Estado poderá melhorar a qualidade de vida de sua população. Se, internamente, um governo se vale das políticas públicas para suprir as demandas de seu povo, externamente se valerá de sua política externa para a mesma finalidade.

Não obstante o fato de ser um tema altamente complexo e bastante extenso, a política externa, especificamente, será tratada, no presente trabalho, de forma introdutória, visando-se facilitar a compreensão do leitor acerca da política externa brasileira e seus objetivos para com a África. Visando-se à utilização de um material de alta qualidade, o presente trabalho recorreu a autores renomados no estudo sobre a política externa e política externa brasileira, e sem os quais a pesquisa se tornaria incompleta. Destacam-se as contribuições de Michelle Sanchez (2006), Amado Cervo (2002; 2003), Robert Putnam (2010), Pio Penna Filho (2000; 2010) e Paulo Fagundes Vizentini (1999; 2005).

Sendo a própria população – ou segmentos dela – a beneficiada da política externa, a análise deve partir do pressuposto de que uma política externa é, de fato, uma política pública. Não significa dizer que a efetividade de uma política externa será a mesma de uma política pública – ainda que possa realmente ser –, mas sim que, a partir dela, se buscam retornos que visem à melhora na qualidade de vida e que atinjam de algum modo as pessoas daquele país.

¹ Dada a importância de atores não-estatais nas relações internacionais contemporâneas, é errôneo tratar da política externa como pensada para outros Estados apenas. Em muitos casos, a relação com atores não-estatais se torna mais crucial aos interesses de um Estado do que aquelas com outros governos.

A principal dificuldade em se pensar política externa como política pública não reside em suas características, mas sim em seu distanciamento da vida pública, sendo ela reservada a poucos, quase sempre membros de uma elite intelectual. A formulação da política externa ocorre quase que exclusivamente por meio do executivo, havendo assim pouca representação civil e, acima de tudo, enorme desconhecimento por parte da grande maioria dos cidadãos. Se por um lado as políticas internas podem ser sentidas – e, ainda mais, vistas – no dia-a-dia de forma mais assídua, a política externa possui um caráter pouco eloqüente às massas, pois seus resultados, mesmo que existentes e importantes, não são e ela associados. Podemos ter como exemplo um tratado internacional do qual um país é parte: se, através daquele tratado, esse país melhorou seus termos de troca e passou a vender produtos mais baratos internamente, ainda assim as pessoas que nele habitam não associarão a queda dos preços à efetividade do tratado, havendo, desse modo, pouca associação desse fato à política externa que o produziu. O resultado desse efeito é que os governantes buscam ações que lhes dêem maior visibilidade, quais sejam aquelas políticas públicas que serão a eles associados. Logo, haverá uma prioridade às políticas internas, o que faz com que muitas vezes a política externa seja deixada de lado.

Segundo a autora Michelle Sanchez (2006), a idéia de “exclusividade” da política externa é derivada da forte influência que a teoria realista exerce sobre o campo das Relações Internacionais, através da qual essa política é vista como reservada a grandes estrategistas, dada que sua finalidade principal deve ser sempre a defesa e sobrevivência do Estado². Sanchez discorda dessa visão, reiterando que, conquanto se diferenciem em vários aspectos, as políticas externa e interna “compõem um *continuum* de processo decisório” (2006). Para a autora, os intermináveis fluxos de interação entre os ambientes interno e externo, propulsionados por uma interdependência entre os atores estatais e não-estatais, impossibilitam uma análise isolada de política externa.

Se Sanchez concorda que as políticas externa e interna compõem um *continuum*, o autor Robert Putnam (2010) vai além, afirmando que há uma enorme

² Conquanto atribuam outras funções à política externa, autores realistas tendem a enxergá-la como voltada à segurança nacional, pois a sobrevivência do Estado deve ser sempre a prioridade frente a um sistema internacional anárquico e cujos atores estatais buscam seus próprios interesses. Não podendo um Estado confiar no outro, proteger-se deve ser sempre o objetivo fundamental de uma política externa, acima de qualquer outro.

negligência ao tratar de ambas como processos distintos entre si, os quais são formulados sem qualquer interferência do outro. Para o autor, ambas representam um mesmo processo, um “jogo de dois níveis”, dentro do qual um estadista necessita considerar os processos internos e externos para tomar suas decisões. Isso significa dizer que ele precisará a todo instante inter-relacionar os dois níveis a fim de maximizar seu sucesso, e não considerá-los separadamente.

Para ilustrar sua análise, Putnam fala em dois tabuleiros de xadrez, uma metáfora criada pelo próprio autor para exemplificar o modo como se dá a interação entre os níveis doméstico e internacional. Em um dos tabuleiros encontra-se o setor interno, e no outro o setor externo. O primeiro é, ao contrário do que sugeriam as teorias clássicas das Relações Internacionais, altamente heterogêneo, e aquilo que se chamava de “interesse nacional” é, na verdade, uma série de interesses particulares cuja natureza não está no “bem comum”, mas nas aspirações próprias que diferentes grupos possuem. A complexidade desse jogo de dois níveis se dá a partir do momento em que o representante de um Estado, presente nos dois tabuleiros, precisa agradar a ambas as partes. Se, em certo caso, é bastante claro para grupos internos que certa política deva ser adotada, não haverá garantia que os demais líderes nacionais aceitá-la-ão; do mesmo modo, quando se chega a um consenso em uma negociação internacional, não há garantia que haverá ratificação interna caso os muitos grupos de interesse não acatem (PUTNAM, 2010.)

A metáfora de Putnam exemplifica bem a dificuldade que um estadista encontra quando precisa conciliar os dois âmbitos: internamente busca satisfazer a muitos grupos que se interessam diretamente pela política externa de seu governo, sejam eles assessores, líderes partidários, representantes de empresas, entre muitos outros. Externamente estará diante de outros líderes nacionais que, assim como ele próprio, farão o que estiver ao alcance para que aquilo que é melhor para seu Estado seja acordado. A principal contribuição que Putnam trouxe à análise de política externa é ter mostrado, com êxito, a complexidade que esse tipo de política possui. Se, para as políticas internas, um governo precisará conciliar interesses diversos de muitos segmentos da sociedade, para a política externa o mesmo estará diante de um desafio maior ainda, precisando conciliar os interesses internos com aqueles dos demais Estados que compõem as mesas de negociação.

A formulação de uma política externa é um instrumento norteador daquilo que o país busca no sistema internacional, e quando bem delimitada e compatível com

as capacidades do Estado, poderá amenizar as dificuldades por ela imposta, tanto no âmbito interno quanto externo. Domesticamente, haverá uma concentração de esforços para um objetivo preciso, sob o qual recursos humanos e financeiros deverão repousar. Quando um Estado possui uma clara consciência daquilo que busca no sistema internacional, poderá priorizá-lo em sua política externa, estando desse modo mais propenso ao sucesso em comparação a outro Estado cujos objetivos são difusos e pouco delimitados.

Também, o Estado poderá persuadir aqueles grupos internos, cujos interesses vão de encontro à política externa que se exerce, a flexibilizar suas reivindicações e torná-las mais condizentes com essa política. Para traduzir o exemplo dado, podemos pensar em um Estado cujo objetivo externo é a integração e liderança regionais, para qual grandes esforços e recursos são destinados. Em se pensando esse panorama, há aqueles que teriam maiores ganhos caso o país se dedicasse às políticas globais, investindo, por exemplo, em parcerias com grandes potências. Todavia, se essa política externa regional é prioritária e consolidada, a alternativa mais plausível aos grupos que se opõem seria flexibilizarem suas demandas e torná-las mais condizentes com aquilo que o Estado almeja externamente. Não significa dizer que isso ocorrerá sempre, mas há uma maior possibilidade. Em suma, significa dizer que um grupo de interesse interno poderá usufruir de maiores ganhos caso vá ao encontro da política externa exercida.

No nível internacional pode-se pensar na legitimidade que o Estado terá perante os demais, tendo em vista que um posicionamento dúbio e sem um objetivo claro pode acabar por desgastar e até deslegitimar a imagem do mesmo. Nas relações internacionais vemos diversos casos que exemplificam esse motivo, alguns tendo o Brasil como protagonista: a proteção ao presidente deposto em Honduras, Manoel Zelaya³, e o apoio ao programa nuclear iraniano⁴. Ambos os casos refletiram uma política externa que fugia às características históricas do Brasil e de seus governantes, e desgastaram a imagem brasileira frente aos seus parceiros tradicionais e aos organismos multilaterais. A posição crítica que assumiu o Brasil fugiu às suas características históricas, e resultou em uma afronta àquilo que

³ A notícia completa acerca da proteção concedida pelo Brasil pode ser encontrada no portal “Âmbito Jurídico” (2010), no artigo “Asilo político e a intervenção do Brasil na crise hondurenha”.

⁴ A notícia completa acerca do apoio brasileiro ao programa nuclear iraniano pode ser encontrada no portal “G1” (2009).

desejavam Estados Unidos e União Européia, parceiros tradicionais da diplomacia brasileira.

A manutenção de uma boa imagem é, portanto, condição *Sui generis* para o sucesso internacional de um Estado, não apenas pela força política que se poderá usufruir disso, especialmente para um país que busca maior proeminência nas relações internacionais, como o Brasil, mas pelo próprio interesse que os demais terão em investir e negociar com ele.

1.2 Histórico da Política externa brasileira e sua relação com a África

A política externa brasileira tem-se caracterizado pela continuidade, mas se tem modificado de maneira por vezes surpreendente. Essas duas afirmações parecem paradoxais, mas podem ser conciliadas com uma assertiva suplementar: as mudanças foram frequentes, mas nunca abalaram a linha básica de conduta do Brasil em suas relações internacionais. (LIGIERO, 2009, p. 9)

A explanação de Ligiero serve como ponto introdutório à história da diplomacia brasileira, baseada em uma busca por autonomia e desenvolvimento interno, e em uma forte parceria com os Estados Unidos. As relações com Washington, importantes à política externa brasileira em muitos momentos, pode ser dividida em períodos distintos, ora de enorme confiança, ora de questionamentos e até mesmo de divergências. Prova disso é o ganho de autonomia que Brasília vem logrando nas últimas décadas através de uma diversificação de suas relações internacionais, criando maior dinamismo e independência externos, tendo no continente africano um vetor crucial dessa nova perspectiva.

Qualquer Estado que busque inserir-se de forma mais concreta nos assuntos internacionais deve, necessariamente, possuir uma estratégia clara de como fazê-lo, assimilando seus interesses nacionais às suas capacidades internas. Um país internamente desorganizado e sem potencial militar não pode almejar a hegemonia continental, assim como um país forte e com altos investimentos militares dificilmente se contentará com o isolamento e uma atuação internacional restrita aos seus vizinhos. Países que possuem vantagens geográficas ou populacionais tendem a possuir uma política externa mais agressiva, porém esta máxima não pode ser tomada como verdade. De qualquer forma, uma grande população e território, além

de uma localização estratégica, contribuem para que um país evite o isolamento e tenha uma atuação externa mais incisiva.

Essas características geográficas aplicam-se ao caso brasileiro: tendo em vista o tamanho do país e sua enorme população, nunca foi uma pretensão ser “mais um” dentro do sistema internacional e, mais ainda, da América Latina. Conquanto nunca tenha alcançado a condição de Estado líder em termos globais, o Brasil sempre se valeu de sua condição de gigante territorial e centro da América do Sul para almejar galgar posições de maior destaque no sistema internacional. Foi o caso tanto na Liga das Nações quanto na Organização das Nações Unidas (ONU)⁵, dentro das quais o país creditava à sua importância continental – além de sua atuação perante os conflitos que deram origem a ambas – uma necessidade de posição destacada nas organizações. O desejo brasileiro – que perdura até os dias atuais, ainda que a relevância dada ao assunto se torne menos enfática – de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança da ONU é fruto dessa imagem de liderança sul-americana que Brasília tem de si própria.

Conquanto seja o maior país da América Latina, a ligação com Portugal e a dependência comercial da Grã-Bretanha que perduraram até 1889, ano em que se instituiu a república, impediam uma autonomia na formulação de política externa por parte dos governantes brasileiros. Essa servia prioritariamente para atender aos interesses das elites locais, que enxergavam nas relações internacionais um meio de lucrar com a exportação de bens primários, enquanto que a população não usufruía dos ganhos advindos dessas políticas. A política externa não se constituía em uma política pública, mas em uma política para as elites, e não havia nenhum setor do governo destinado a formulá-la, dada a falta de complexidade da mesma.

A mudança na condução da política externa ocorreu somente treze anos após a Proclamação da República, sob a figura de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, que conseguiu institucionalizá-la e burocratizá-la. A importância histórica de Rio Branco se traduz no próprio nome dado à escola de diplomatas do Brasil, o Instituto Rio Branco. Esse reconhecimento não é, todavia, em vão: Rio Branco alterou drasticamente o curso da formulação de política externa no Brasil e conseguiu, graças a uma atuação incisiva e com uma ideologia bastante

⁵ A busca brasileira pelo assento permanente em ambas as instituições pode ser encontrada nas obras de Eugênio Vargas Garcia: “O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder” (2005) e “O Sexto Membro Permanente – o Brasil e a criação da ONU” (2012).

clara, iniciar um rumo nas relações internacionais do Brasil que perdura até os dias atuais, ora com mais ora com menos força: a relação estreita com os Estados Unidos da América, que à época emergiam como uma nova potência e, acima de tudo, como um modelo aos países do terceiro mundo. O motivo que levou Rio Branco a ter nos Estados Unidos um modelo foi justamente esse passado “comum” como colônia, ao passo que a Inglaterra – outra preterida por elites internas para se tornar prioridade nas relações internacionais brasileiras – fora a própria colonizadora. Era, portanto, a opção por trilhar um caminho que levasse o Brasil ao desenvolvimento, e Rio Branco confiava plenamente que a aliança com os Estados Unidos traria os retornos necessários.

A carreira diplomática de Rio Branco, conquanto tenha se iniciado ainda no século XIX, tornou-se conhecida quando o mesmo assumiu o Ministério das Relações Exteriores, no ano de 1902, e logrou sucesso e conquistas no cargo. Nas palavras de Alexandra de Mello e Silva (1995, p.97), Rio Branco “[...] era representante de uma época na qual a diplomacia era território de grandes estadistas, homens públicos cuja atuação se espalhava por diversos campos da vida política [...]”. Não obstante o fato de as relações internacionais serem, até 1902, reservadas aos mais importantes estadistas, não se creditava a ela uma importância tão grande. Rio Branco conseguiu, durante seus anos à frente do Ministério, lograr conquistas para o Brasil, e essas tiveram uma importância *Sui generis* para a consolidação das relações internacionais no país.

Conquanto tenha dado início à profissionalização e efetividade da política externa, Rio Branco não logrou êxito – e nem era sua intenção – em diversificar os parceiros políticos e comerciais do Brasil, tendo sido ambas as funções reservadas quase que exclusivamente a Washington. A África, ainda a cargo dos colonizadores europeus, não fazia parte do sistema internacional, sendo que sua única função era servir aos interesses imediatos das potências européias. Era, portanto, um continente esquecido e cuja falta de autonomia impedia uma inserção independente nas relações internacionais.

Os anos que se seguiram após a morte de Rio Branco foram de mudanças na política externa brasileira, mas a linha de pensamento voltada para os Estados Unidos se manteve. Da morte de Rio Branco, em 1912, à chegada de Getúlio Vargas ao poder, 1930, poucas mudanças ocorreram na conduta da política externa

brasileira, sempre com uma clara orientação de apoio aos Estados Unidos, naquilo que se chamava de “aliança especial”⁶.

A mudança mais concreta ocorreu somente com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, com a relação entre os dois países tendo assumido um caráter de mais cobranças por parte do Brasil. Não significou abrir mão da relação especial que existia com Washington, mas sim uma tentativa de extrair mais recursos e apoio norte-americanos com um objetivo claro – e que guiou todo o primeiro mandato de Vargas – de desenvolver o país e torná-lo mais moderno. O viés desenvolvimentista de Vargas era levado também para a política externa, e o então presidente buscava tornar as relações com os Estados Unidos mais vantajosas para o seu país, destituindo o caráter passivo que se observou nos governos anteriores. Abriu-se caminho para uma posição mais firme do Brasil com relação ao seu “aliado especial”, visando extrair mais para si. Se nesse período não se assistiu a uma mudança nos parceiros externos de Brasília, pode-se atribuir a Vargas um aumento na barganha brasileira frente aos Estados Unidos.

Os governos que sucederam Vargas, de Eugênio Gaspar Dutra (1946-1951), João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955) – que assumiu após um segundo mandato de Vargas (1951-1954) – e Juscelino Kubitschek (1956-1961) foram bastante diferentes entre si. Enquanto Dutra e Café Filho buscaram manter a boa relação com Washington, Juscelino Kubitschek exerceu uma política externa mais autônoma e integracionista, com foco na América Latina. Atuou, por muitas vezes, contrariamente às pretensões norte-americanas. Sua postura questionadora pode ser creditada ao contexto internacional e à Guerra Fria, que delegaram à América Latina uma posição coadjuvante no sistema internacional. Com os Estados Unidos desinteressando-se pela região, a aliança especial, que por tanto tempo foi vista como uma máxima nas relações entre o Brasil e os norte-americanos⁷, subitamente perdia seu valor e era questionada internamente. Armava-se o terreno e as condições para o próximo governo, de Jânio Quadros, que chegaria com novas concepções de como a política externa brasileira deveria ser exercida. Conquanto seja comum se ouvir falar em uma total mudança na política externa brasileira sob a

⁶ Vágner Camilo Alves (2005) discorre acerca da percepção brasileira de que havia com os Estados Unidos uma “aliança especial”, e a conseqüente desilusão advinda dessa percepção errônea. O texto pode ser acessado através do link: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a06>

⁷ Tal percepção partia dos próprios líderes brasileiros. Nunca houve uma declaração ou demonstração por parte dos Estados Unidos de que o Brasil fosse um aliado especial.

presidência de Jânio Quadros, tal máxima não pode ser tomada como verdadeira. Mudanças significativas ocorreram, é verdade, mas não se abandonou em nenhum momento as relações com Washington. O que ocorreu, de fato, foi uma universalização das relações exteriores do Brasil. Até o final da década de 50, conforme ressalta Vizentini (1999, p. 135), “[...] as relações exteriores do Brasil voltaram-se, prioritariamente para os EUA, em busca de *status* de **aliado privilegiado**”, e completa afirmando que os retornos limitados dessa política externa voltada para Washington tornaram latente a necessidade de mudança de perfil da mesma.

Jânio Quadros, presidente eleito em 1960, assumiu o comando do país em um período de grandes mudanças nas relações internacionais: esgotava-se o colonialismo na África e muitos países se tornavam independentes. Com o surgimento de Estados soberanos, provenientes desse processo de descolonização, alterava-se substancialmente o caráter da geopolítica mundial, com novos atores que ingressavam. Emergiam, assim, potenciais parceiros comerciais e políticos. Jânio Quadros sabia da importância dos países africanos, e buscou atraí-los durante seu governo.

A Política Externa Independente (PEI), nome dado à política externa iniciada por Jânio Quadros e continuada por João Goulart (Jango) após a renúncia do primeiro, tinha um caráter bem mais universalista do que as anteriores. Nela, o Brasil era visto como um grande país e cujo modelo de industrialização poderia servir como exemplo aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A PEI tinha um claro objetivo principal – além de muitos outros secundários – de tornar o Brasil um país ativo nas relações internacionais com o intuito de extrair o máximo delas. Nas palavras de Luiz Fernando Ligiéro (2011, p. 77) a intenção era “[...] aumentar a participação brasileira nas questões internacionais e utilizar as relações com outros países como um instrumento real de desenvolvimento econômico.”.

A África era, dentro da PEI, um local de bastante interesse às ambições brasileiras, pois o projeto brasileiro de autonomia em sua política externa via com bons olhos a emergência de novas nações e, conseqüentemente, a oportunidade de uma diversificação dos aliados. Foi o que fizeram Jânio Quadros e posteriormente Jango, buscando desde o princípio a aproximação com o continente, por um lado estabelecendo contatos iniciais com os representantes de diversos países, por outro através dos foros multilaterais, nos quais o Brasil defendia sua posição contrária ao

colonialismo – fato este que ocorria, no entanto, sem um real confronto às potências europeias, especialmente Portugal. Buscava-se com isso mostrar um caráter humanitário e “apresentar” o Brasil aos representantes africanos, os quais se viam diante do desafio de introduzir a África às relações internacionais, e priorizavam relações horizontais com outros países em desenvolvimento frente às verticais com os desenvolvidos.

As intenções brasileiras para com a África eram comerciais e política, mas apenas a última foi exercida de fato. Economicamente houve pouca mudança real, e o comércio entre as duas partes aumentou de maneira pouco significativa. Conquanto as importações brasileiras provenientes da África tenham se elevado no período, as exportações para lá se mantiveram a taxas baixas, havendo apenas um pequeno acréscimo. No período em questão (1961-1964), 1% das exportações brasileiras destinavam-se ao continente africano, ao passo que de lá advinham 0,87% das nossas importações totais (D’ADESKY, 1980). Valores baixos e que refletiam uma relação ainda imatura e em fase inicial.

Não obstante, o papel da PEI em aproximar as duas partes foi bem sucedido em termos políticos. O Brasil, Estado de grandes proporções e com ambições semelhantes a muitos Estados africanos, de uma nação que buscava se desenvolver, era simpático à opinião de muitos representantes daquele continente. Os próprios traços culturais inerentes a ambas as partes facilitaram as boas relações, e serviram bem como uma retórica liberal de cooperação e irmandade.

A intenção da PEI em ter na África um importante aliado não se limitou aos discursos e à retórica; diversas políticas foram implementadas para que aquela intenção se traduzisse em resultados concretos: a criação de uma agência dentro do Ministério das Relações Exteriores voltada especificamente para as relações com a África, a instalação de embaixadas no continente africano, o estabelecimento de relações diplomáticas e o envio de missões ao continente. As novas embaixadas, quase todas cumulativas – serviam a mais de um país –, contemplavam boa parte dos novos Estados africanos⁸; estavam elas alocadas no Senegal, Nigéria, Guiné, Costa do Marfim, Tunísia, Marrocos e Etiópia. Dentre as missões que foram enviadas ao continente, muitas possuíam um caráter de louvar a soberania dos

⁸ Conquanto à época da Política Externa Independente tenha havido um grande processo de descolonização, muitos dos Estados africanos só foram conseguir suas independências posteriormente a ela. São os casos, por exemplo, de Zâmbia e Moçambique, que se tornaram independentes em 1964 e 1975, respectivamente.

novos países africanos, inclusive com posições confrontantes às potências européias.

O grande mérito da PEI em relação à África foi trazê-la, desde a independência da maioria de seus Estados, à esfera de influencia de Brasília. Significou o princípio dos diálogos que logo evoluíram para relações mais profundas, e a África, percebendo que seria importante aproximar-se do Brasil, correspondeu com a abertura de embaixadas em Brasília, em um importante ato de reciprocidade.

No ano de 1964, com a chegada dos militares ao poder, assistiu-se a uma ruptura nas políticas, interna e externa, que haviam sido executadas no governo de João Goulart. Essa não-continuidade na política externa fez com que a África só voltasse a se tornar peça-chave na agenda brasileira no ano de 1970, sob a presidência de Emílio Médici, que reatou as negociações com o continente e conseguiu, de forma relativamente modesta, reintroduzi-lo na agenda internacional brasileira.

Esse processo de reaproximação, iniciado por Médici, foi mantido e fortalecido por seu sucessor, o General Ernesto Geisel, naquele que ficou conhecido como Pragmatismo Responsável (1974-1979) – por vezes referido como Pragmatismo Responsável e Ecumênico. Este, que foi exercido em um período de intensa participação estatal, culminou – e foi por ela influenciado – com a crise mundial proveniente da alta no preço do petróleo. A resposta de Geisel foi incisiva e previa a dinamização das relações internacionais do Brasil, a fim de diminuir a dependência externa do petróleo e outras matéria-primas, e aumentar a esfera de influência brasileira. Era, de certo modo, semelhante à Política Externa Independente, porém mais universal e com dois objetivos claros: segurança e desenvolvimento nacionais.

A África, nesse contexto de expansão das relações internacionais brasileiras, ganhou destaque novamente. Geisel condenava, veementemente, o colonialismo, e era enfático ao afirmar repudiava as ações européias no continente. A postura presidencial quanto ao tema se diferenciava da cautela adotada por Jânio Quadros e Jango; se estes buscavam apoiar a causa africana, por outro lado não questionavam enfaticamente as potências européias. Geisel se mostrou mais firme em sua posição, e buscava sempre reafirmar que ganhar a simpatia dos Estados africanos era um ponto crucial em sua política externa. Não havia, de modo algum, altruísmo nas relações que se estabeleciam com o continente, mas sim o próprio pragmatismo

que visava trazer resultados concretos ao Brasil. Conforme ressaltam os autores Filipe Almeida do Prado Mendonça e Shiguenoli Myiamoto (2011), Geisel em seus discursos admitia que a inserção na África não iria além dos pontos de interesse do Brasil, e tudo aquilo que não fosse necessário ao país seria deixado de lado, por mais egoísta – nas palavras do próprio Geisel – que fosse.

O Pragmatismo Responsável, assim como a Política Externa Independente, logrou êxitos no continente africano; porém, ao contrário da última, teve seu enfoque embasado nas relações comerciais, buscando expandir os mercados brasileiros e, em especial, seus fornecedores de *commodities* essenciais. Essa diferença pode ser facilmente identificada a partir da análise dos contextos nos quais se inseriram cada uma das políticas: enquanto que a PEI foi introduzida em meio à independência africana e à busca brasileira por incorporar esses novos Estados ao seu campo de influência, o Pragmatismo Responsável prezava pela dinamização das exportações brasileiras frente à crise mundial, e o mercado africano era visto com bons olhos pelos governantes brasileiros.

O período de 1974 a 1979 foi de intenso aumento no comércio brasileiro para com os países em desenvolvimento, em uma clara resposta à crise global – que incitava a aquisição de novos mercados e uma menor dependência frente aos países desenvolvidos – e ao protecionismo exercido pelos Estados Unidos e outras potências. O aumento no comércio com a África, que já havia se iniciado de forma tímida com o governo anterior, de Emílio Médici, intensificou-se com Geisel e o Pragmatismo Responsável, especialmente com três países daquele continente: Angola, Nigéria e África do Sul.

Em números, esse aumento do comércio pôde ser sentido de forma rápida. Segundo dados da Câmara de Comércio Afro-Brasileira (2008), se em 1974 o país exportava um total de 435.000 milhões de dólares para a África, em 1979 esse valor praticamente havia dobrado, alcançando os 650.000 milhões de dólares. Em 1984 esse valor atingiria a marca de 1.700.000 milhões de dólares. As importações também obtiveram um acréscimo se analisado o período que vai de 1974 a 1984 (último ano de governo militar), ainda que não com as mesmas proporções que as exportações – o objetivo principal do governo era, de fato, elevar as exportações. Entretanto, com relação às importações o governo tinha um claro objetivo: suprir a demanda interna por petróleo através da importação da Nigéria, país rico nesse recurso. A estratégia viu a balança comercial com Lagos se tornar deficitária – ao

passo que com o continente como um todo era superavitária –, mas as relações com os demais Estados supriam esse déficit.

Se o lado comercial das relações era o que interessava a Geisel, esse não poderia ser bem sucedido sem uma aproximação política. A retórica brasileira aderiu o discurso africano e posicionou-se favorável às demandas dele provenientes, tais como a descolonização – tendo em vista que muitos Estados, dos quais grande parte era de colônias portuguesas, somente viriam a conquistar sua independência na década de 70 – e a condenação às políticas européias para com o continente. Atos bastante ousados, como o reconhecimento de grupos armados que buscavam a independência de Angola, foram tomados pelo governo brasileiro. A abertura de novas embaixadas foi outra marca do período, tendo sido estas em Guiné-Bissau, Moçambique, Gabão, Serra Leoa, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Alto Volta – hoje Burkina Faso – e Lesoto (LIGIÉRO, 2011).

Foi, portanto, um período importante nas relações entre o Brasil e a África. Geisel deu continuidade à reaproximação com o continente que havia sido iniciado sob o governo anterior, mas ampliou sua importância e tornou-a crucial em seu Pragmatismo Responsável. Este, que foi pensado como uma resposta à crise internacional e às novas estratégias dos países centrais, implantado em um contexto de intenso desenvolvimentismo por parte do governo brasileiro, recolocou o continente negro na pauta das relações internacionais brasileiras, e isso se manteria no governo seguinte, de João Figueiredo. Todavia, a crise que abalou a América Latina e o Brasil na década de 80 interromperia esse processo de aproximação com a África, o qual só retornaria com o presidente Fernando Henrique Cardoso na década de 90, conforme será discutido na sessão seguinte.

FHC e Lula – Relações com a África

O fim do regime militar no Brasil, no ano de 1984, encerrou um processo de intensificação das políticas africanas que se iniciou com Jânio Quadros, foi retomada após alguns anos por Emílio Médici e tomou grandes proporções com Ernesto Geisel. No entanto, uma crise econômica sem precedentes que assolou a economia brasileira – e de toda a América Latina – nos anos 80 alteraram o curso da política externa brasileira, e praticamente levou a África ao esquecimento.

As dificuldades internas sob as quais vivia o Brasil à época forçaram uma resposta urgente dos governantes, e estabeleceu-se como meta o controle da inflação e dos gastos públicos, além de outras medidas de caráter macroeconômico. A política externa perdeu seu dinamismo e se voltou para as grandes instituições internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI, atrás de soluções para a crise interna. Assim, havia pouco espaço para um planejamento estratégico que visasse uma continuidade das relações com a África.

A chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência do Brasil, no ano de 1994, viria a alterar gradativamente o quadro anterior. Com um projeto de reinserir o Brasil no sistema internacional após uma década de isolamento, FHC creditava aos foros multilaterais o sucesso nas relações internacionais, sendo que países emergentes como o Brasil teriam papel decisivo nesses foros. A política externa deveria, portanto, ser embasada em um comprometimento brasileiro em atuar de modo firme nos organismos internacionais, e com isso restaurar a confiança dos estrangeiros no Brasil. Era a chamada “autonomia pela integração” (VIGEVANI; FERNANDES de OLIVEIRA, 2003).

A diplomacia brasileira para a África durante o mandato de FHC caracterizou-se por uma dualidade presente inclusive nos discursos proferidos por representantes do Ministério das Relações Exteriores: ao mesmo tempo que o Brasil não via com grande otimismo uma inserção no continente, a seletividade de parceiros era bastante aceita. Buscava-se otimizar as relações com foco naqueles Estados que poderiam dar, de fato, retornos concretos ao Brasil, e as relações bilaterais foram priorizadas.

Em oposição àquilo que ocorreu em 1960 e 1974, não houve sob o governo de FHC uma real “política africana”, visando atingir o continente, mas sim um processo de seleção de alguns poucos países. Isso ocorreu porque, segundo representantes do governo, tratava-se de uma região altamente problemática e que demandaria muito recurso do Brasil caso o mesmo desejasse engajar-se firmemente no continente (OLIVEIRA RIBEIRO, 2007). Dever-se-ia, portanto, evitar um desgaste desnecessário através das relações bilaterais.

A pouca preocupação em exercer uma política abrangente para o continente africano se evidenciou com o fechamento de muitas representações diplomáticas localizadas em países nos quais o interesse brasileiro era menos nítido. A justificativa dada à época foi o corte de gastos, necessário frente às dificuldades

econômicas pelas quais passava o Brasil. Porém, ainda que o motivo tenha sido coerente, o fechamento dessas embaixadas trouxe à tona uma visão por parte de FHC e seu ministro das relações exteriores, Luiz Carlos Lampreia, de que a manutenção de representações em certos Estados africanos traria mais custos do que benefícios. Foi esse o caso de Dar es Salaam (Tanzânia), Addis Ababa (Etiópia), Lomé (Togo), Kinshasa (República Democrática do Congo), Youndé (Camarões) e Lusaka (Zâmbia). Se essas seis capitais assistiram a um distanciamento de Brasília, outras três ganharam destaque na nova política externa brasileira, tornando-se atores prioritários sob o governo de FHC: Angola, Moçambique e África do Sul (OLIVEIRA RIBEIRO, 2007).

Em termos comerciais, os primeiros anos do governo de FHC refletiram o pouco empenho em se intensificar as relações com a África: diminuição do volume exportado assim como do importado. Esses números só aumentaram a partir da segunda metade do governo – aproximadamente 1998 a 2002 –, quando o comércio com o continente africano voltou a subir. Esse acréscimo pode ser creditado a alguns fatores específicos, como a crise do modelo que vinha sendo adotado por Fernando Henrique Cardoso de priorizar as relações norte-sul, fato que fez o governo se voltar para o hemisfério sul – ainda que de forma bastante moderada –, e o ganho de importância de alguns países africanos, especialmente com o fortalecimento da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que fortaleceu as relações comerciais com Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola. A África do Sul foi outra nação a melhorar suas relações com o Brasil nesse período, através da assinatura de diversos tratados e, em um importante gesto político, com a visita de FHC ao país e, posteriormente, de Nelson Mandela ao Brasil (VISENTINI, 2011).

O segundo mandato de FHC não significou um ponto de inflexão nas relações Brasil-África, mas tornou o ambiente mais propenso para que o governo seguinte pudesse fazê-lo. A posse de Luis Inácio “Lula” da Silva, ano de 2003, deu início a mais complexa política africana jamais vista no Brasil, caracterizando-se em uma política externa prioritária para o continente.

Conforme afirma o professor Paulo Fagundes Visentini (2009, p. 1), ao tratar das novas diretrizes da política externa a partir do governo Lula, “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 [...]”. Esse

novo contexto de aproximação, segue Visentini, teve um importante aspecto político logo na posse de Lula, quando o mesmo afirmou que o Brasil deveria se focar nos países emergentes, Rússia, China e Índia, mas incluiu a África do Sul nesse seleto grupo, deixando claro que o país viria a se tornar peça-chave na nova diplomacia brasileira.

O foco depositado na África refletiu a ideologia carregada por Lula e seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), de aprofundamento das relações sul-sul, somada à necessidade inerente de mudanças no rumo da política externa após uma década de poucos resultados concretos dela advindos. Se, por um lado, Lula não abandonou as relações com Estados Unidos e outras potências ocidentais, por outro diversificou a diplomacia brasileira e colocou o atlântico-sul como região de maior inserção brasileira nos anos que se seguiriam. E foi, de fato, o que ocorreu: os primeiros anos de seu governo assistiram a um aumento substancial no comércio exterior entre o Brasil e a África, com o nível de exportações e importações subindo a taxas altas⁹. Todavia, chamou a atenção nessa nova fase o fato de Brasília ter exercido uma forte diplomacia presidencial¹⁰, com a visita de Lula ao continente africano em cinco ocasiões diferentes, totalizando dezessete Estados: São Tomé e Príncipe, Gabão, Egito, Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia, Cabo Verde, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia, Benin, Botsuana e Líbia (OLIVEIRA RIBEIRO, 2007).

A percepção de Lula sobre as relações internacionais previa uma posição mais ofensiva do Brasil, em oposição à passividade observada em FHC. O Brasil, visto como uma potência emergente e com grande capacidade interna e externa, deveria se expandir para novos mercados e buscar novos parceiros, consolidando-se como um ator relevante no cenário internacional. As relações horizontais deveriam ser priorizadas, ao passo que a diversificação de parceiros políticos e comerciais era estabelecida como meta.

A opção pela África se devia a uma série de fatores, e culminou com um período de crescimento econômico do continente – conforme será analisado no capítulo seguinte. A busca por novos mercados era um deles, e a África parecia ser o local ideal por dois motivos: a obtenção de recursos naturais – principalmente o

⁹ Entre 2002 a 2004, o intercâmbio comercial entre o Brasil e a África cresceu em 100%, e ao final do primeiro mandato de Lula, no de 2006, esse valor já se encontrava 200% maior, segundo dados do Itamaraty (2010).

¹⁰ Diplomacia exercida pelo próprio executivo através da figura do chefe de Estado, que toma para si a responsabilidade de aproximação com outros Estados e atores internacionais.

petróleo – e a possibilidade de exportar produtos manufaturados, de alto valor agregado, em oposição às exportações de produtos primários para os países desenvolvidos. Todavia, a busca mais incessante era pela obtenção de apoio político, fundamental para o sucesso brasileiro nos foros multilaterais; trazer os países africanos para seu campo de influencia significaria, para Brasília, mais força nas relações internacionais e consolidação de seu status de ator proeminente no sistema internacional – fator subjetivo –, e mais votos nos organismos internacionais – fator objetivo.

A política africana a partir de 2003 caracterizou, portanto, um novo rumo nas relações internacionais do Brasil. Do esquecimento entre 1984 a 1994, à modesta reaproximação a partir de 1994, a África havia perdido sua importância na agenda internacional brasileira, mas as eleições de 2002 e as muitas oportunidades que surgiam no continente trouxeram uma nova dinâmica a essa relação. No capítulo seguinte será feita uma análise mais aprofundada da nova fase de inserção brasileira no continente africano durante o governo de Lula, ao passo que a presente sessão buscou enquadrá-la no panorama histórico da política externa brasileira para a África, de modo a facilitar a contextualização da mesma.

CAPÍTULO II – A INTENSIFICAÇÃO NAS RELAÇÕES BRASILEIRAS COM A ÁFRICA A PARTIR DE 2003

2.1 A África independente e sua inserção no sistema internacional

Quando se pensa na África – especialmente na África Subsaariana –, a primeira imagem que vem à cabeça da maioria é a de um continente pobre e desorganizado, com uma qualidade de vida bastante inferior à do restante do mundo. Essa visão, ainda que verdadeira para muitos casos, não pode ser tomada como a única do continente. A África possui, de fato, os piores índices de qualidade de vida do planeta¹¹, mas também possui casos de sucesso e desenvolvimento, os quais vem aumentando. Hoje, meio século após o período de descolonização que atingiu quase todos os Estados do continente, a África ainda busca entender seu papel nas relações internacionais, oscilando entre a dependência e a busca por autonomia. Para a compreensão da inserção e papel africanos nas relações internacionais, o presente trabalho valer-se-á de autores renomados em estudos sobre a África, dentre os quais se destacam Pio Penna Filho (2008), José Flávio Sombra Saraiva (2002), Ricardo Soares de Oliveira (2009), e o manual da UNESCO (2013) denominado “História Geral da África”. Tais autores, somados a outros, buscam entender a história africana de forma mais aprofundada, criando um elo entre a independência do continente e o modo pelo qual foi inserido – tardiamente – nas relações internacionais.

Em se tratando de qualquer estudo África, faz-se mister, primeiramente, desassociar-se da visão de que se trata de um continente homogêneo. Se em termos populacionais e culturais não há qualquer semelhança entre os Estados, o mesmo pode ser dito para os níveis de desenvolvimento interno e para as estratégias de inserção nas relações internacionais. Se há, de fato, Estados que beiram o caos, como Somália e Chade, há, por outro lado, aqueles que apresentam altos índices de crescimento e vem, nos últimos anos, desenvolvendo-se de forma surpreendente, como é o caso de Angola, Namíbia e Botsuana¹². Há, ainda, Estados

¹¹ Utiliza-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja definição e ranking podem ser vistos no site do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do link: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2012.aspx>

¹² Dados econômicos e sociais dos países africanos podem ser vistos no site do African Development Bank Group, através do link: <http://dataportal.afdb.org/Default.aspx?lang=en>

que compõem uma região totalmente distinta do restante do continente, de origem árabe, e que ocupam o que o autor britânico Barry Buzan (2003) chama de complexo de segurança do Magrebe, composto por Egito, Tunísia, Argélia, Líbia e Marrocos.

A história da África independente é bastante recente, e data do final da década de 50 e início da década de 60 – havendo, como foi dito no capítulo anterior, Estados que só se tornaram independentes em décadas posteriores, conquanto esses sejam uma minoria. Essa inserção tardia nas relações internacionais custou caro ao continente, e criou uma enorme assimetria entre esse e os demais. Não obstante, é inegável que a África de hoje não é a mesma África da época da descolonização: grandes avanços ocorreram internamente aos Estados, mas também externamente, em suas estratégias para se tornarem parte da política internacional de forma autônoma.

A descolonização da África representou um grande ponto de inflexão nas relações internacionais. Não se tratava apenas de uma diferença numérica, mas de novos mercados, novos focos de investimentos e novos parceiros políticos. A presença de novos atores obrigou os estadistas a reavaliarem suas políticas de modo a contemplar aqueles. Os foros multilaterais, tais como a Organização das Nações Unidas e Organização Mundial do Comércio, ganharam novos votantes e, ainda, novas vozes.

A independência dos Estados africanos não significou o fim dos problemas internos, e as primeiras décadas sem o domínio europeu foram de extremas dificuldades para esses novos Estados, os quais possuíam poucos recursos financeiros, pouca organização interna, instituições fracas ou inexistentes, e uma população heterogênea composta muitas vezes por tribos inimigas. Somando-se a esses fatores, os governantes que assumiram o controle desses países, membros ligados às elites da época colonial, possuíam pouco interesse em desenvolver o país, estando suas atenções voltadas à manutenção do poder através da dependência externa, quase sempre pelos mesmos Estados europeus que os haviam colonizado. Essas elites possuíam vínculos muito mais fortes com atores externos do que com sua própria população, e eram quase sempre compostas por líderes déspotas. Constituíam-se, portanto, em governos pouco voltados às necessidades internas das populações.

O contexto internacional no qual se inseriram esses novos Estados foi o da Guerra Fria, que opunha o capitalismo norte-americano ao comunismo soviético, que travavam uma disputa ideológica na qual se fazia necessária a aquisição de aliados. A África, que ainda não tinha condições de trilhar seu próprio caminho, foi facilmente incorporada nessa disputa, e muitos de seus países sucumbiram às pressões norte-americanas e soviéticas e se tornaram seus aliados. Não obstante, o novo continente atraía a atenção de países emergentes, como Brasil e China, que enxergavam lá uma grande oportunidade para a obtenção de apoio. A África, que representava um espaço “vazio” em termos ideológicos, e com grande potencial a desequilibrar a balança de poder mundial dada as suas dimensões territoriais e ideológicas, tornava-se cada vez mais visada.

A intenção norte-americana e soviética em trazer os africanos à sua esfera de influencia se traduziu, em termos práticos, em financiamentos e apoio às causas internas em Estados africanos. Foi um período de transferência de capital para a África, e é possível afirmar que a Guerra Fria foi, nesse sentido, favorável aos novos Estados, muitos dos quais se constituíam em Estados falidos¹³, e que dificilmente conseguiriam captar recursos de outra forma que não através de agentes externos. Conquanto muito dos novos Estados estivessem tendendo ao não-alinhamento, outros se tornaram aliados importantes das duas potências hegemônicas, destacando-se o apoio concedido por Washington aos governos em Monróvia e Kinshasa, todos com claras tendências anticomunistas (SOARES DE OLIVEIRA, 2009), e o prestado por Moscou aos governos em Luanda, Addis Ababa e Maputo, auto-declarados socialistas (UNESCO, 2010).

Tais ajudas externas, entretanto, não foram capazes de amenizar os graves problemas internos com os quais conviviam quase todos os novos Estados africanos. As guerras civis devastadoras consumiam parte considerável dos recursos internos, e as elites locais, simpáticas aos olhos dos Estados Unidos e da União Soviética por seu comprometimento com as questões referentes à Guerra Fria, pouco faziam pelo desenvolvimento interno.

Se durante a Guerra Fria a tendência à melhora nas condições de vida dos países africanos parecia algo pouco provável, essa condição se agravou com o fim

¹³ Segundo definição de Luiz Carlos Tavares de Carvalho (2007), um Estado falido é aquele que não consegue exercer suas funções básicas, como prover segurança aos seus cidadãos, e cujas instituições são inexistentes ou ineficazes. No sistema internacional contemporâneo, pode-se citar como Estados falidos o Sudão, a Libéria, a República Democrática do Congo, entre outros.

dela. O desinteresse norte-americano e o colapso soviético se provaram fatais à África, e a falta de recursos apenas agravou o caos interno. Tratava-se de um esquecimento previsível, pois a África apresentava, aparentemente, poucos atrativos aos investimentos públicos e privados. O pós-guerra assistiu, portanto, a uma enorme degradação dos Estados nacionais do continente africano.

Em vez de investimentos, o que se viu na África foi o aumento das ingerências externas, promovidas por grandes instituições globais, e que visavam aproximar a governabilidade africana aos moldes ocidentais. Tratava-se, segundo Soares de Oliveira (2009), de uma tentativa por parte dos Estados Unidos e aliados de tornar a África simpática aos novos preceitos neoliberais, tais como a desregulamentação da economia e a liberalização do comércio.

Assim como ocorreu em outros continentes, incluso a América Latina e o Brasil, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), coordenados e financiados pelas potências ocidentais, propuseram-se a participar na reconstrução da África se houvesse, como contrapartida, o comprometimento dos governantes em adotar uma agenda liberal. Além disso, exigia-se a democratização desses países, fosse através de suas instituições, fosse pelas eleições¹⁴. Essas normas foram, é bem verdade, estabelecidas sem qualquer participação de cidadãos africanos, fossem eles políticos, fossem intelectuais, resultando em uma completa ocidentalização dos padrões impostos. Esse desprezo pelas características próprias da África e, ainda mais, pelo seu nível de desenvolvimento interno – ínfimo se comparado àqueles que impunham essa nova agenda para o continente –, expuseram a incapacidade africana em se adaptar à nova política internacional que emergia com o fim da Guerra Fria.

A liberalização da economia, prometida como um método eficiente de melhorias internas, apenas serviu ao agravamento da situação africana. O ingresso africano no comércio exterior se fez sob a condição de exportador de recursos naturais; não obstante, na década de 90 a participação africana no comércio internacional se reduziu drasticamente, ao passo que atividades ilegais, como a

¹⁴ Até esse período poucos países africanos haviam experimentado a escolha de seus governantes pelo método democrático.

pirataria – alavancada pela crise da Somália¹⁵ – e o tráfico, se tornaram cada vez mais comuns (SOARES DE OLIVEIRA, 2009).

Já a instauração da democracia foi, em poucos casos, bem sucedida. Além da burocratização das instituições internas, assistiu-se ao aparecimento de eleições em diversos Estados africanos (SARAIVA, 2008), impulsionados pela pressão estrangeira em adaptar o continente à nova ordem mundial sob a égide da democracia liberal, naquilo que Francis Fukuyama (1989) denominou o “fim da história”, fruto do colapso do sistema socialista e a conseqüente “vitória” do capitalismo e da democracia. Essas eleições raramente ocorriam sem algum tipo de manipulação, mas pôde-se reconhecer um avanço pela simples necessidade de um retorno dos governantes às suas populações.

De um modo geral, o pós-guerra se revelou cruel aos Estados da África. A péssima situação econômica e as intermináveis guerras civis tornavam praticamente inúteis os esforços ocidentais em melhorar o ambiente africano através de percepções exógenas. As muitas intervenções da ONU se revelaram pouco eficientes, e observava-se cada vez mais um desinteresse das potências ocidentais em atuar no continente africano. Esse desinteresse trouxe à tona uma nova situação para os países africanos – a qual foi, de certo modo, positiva: a aproximação com outros atores internacionais, que se inseriram no continente com uma perspectiva totalmente distinta daquelas preconizadas pelas potências ocidentais. Podem-se destacar nesse novo processo, que se tornou inerente no século XXI, China, Índia e até mesmo o Brasil. Os três países, que compõem juntamente com a Rússia os chamados BRICS¹⁶, vem aumentando consideravelmente suas influências sobre Estados africanos, e com propostas menos impositivas.

O ganho de interesse desses novos atores na África não ocorreu por acaso: há, após anos difíceis no pós-guerra, um horizonte mais favorável aos países africanos. O fim de algumas das guerras civis foi um fator determinante, mas a busca por soluções internas, advindas de organizações compostas pelos próprios

¹⁵ A Somália representa aquilo que se chama nas Relações Internacionais de “Estado falido”, qual seja aquele que não possui capacidade de oferecer os serviços básicos à sua população. A ausência de um governo central em Mogadíscio propiciou o surgimento de atividades ilegais, destacando-se a pirataria, que durante anos se constituiu como a principal atividade econômica no país (CASTRO, 2010).

¹⁶ Segundo o BRICS Policy Center ([s.d]), o BRICS, cuja sigla representa as iniciais de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, é um agrupamento dos principais países emergentes nas relações internacionais contemporâneas, e cujas economias poderão superar aquelas das principais potências (G-6) em um futuro próximo. Inicialmente usado apenas como um termo, o BRICS hoje está incorporado à política externa de seus cinco membros, os quais buscam adotar políticas conjuntas.

países do continente, exerce igualmente um função *Sui generis* frente à imposição que se via nas relações com as potências ocidentais. Não houve um abandono dos organismos externos, mas há uma maior uniformidade na divisão de tarefas, cabendo boa parte delas aos organismos próprios do continente. Conforme relata Herbert Schutzer (2009, p. 80),

Apesar de tantas mazelas, o povo africano, sobretudo da chamada África Subsaariana ou Negra, parece começar a *ver luz no fim do túnel*. Varias associações de países e organismos internacionais têm buscado soluções para problemas que pareciam crônicos. Alguns países isoladamente também conseguem *desatar nós* difíceis. Angola, por exemplo, pôs fim a uma guerra civil de quase três décadas e começa a se reconstruir.

E há, de fato, melhorias. Seja referente às questões sociais, seja às econômicas, muitos países africanos vêm apresentando resultados satisfatórios e que não podem ser ignorados: o alto crescimento econômico de países como Moçambique e Angola, o baixo nível de inflação alcançado por Namíbia e Botsuana, e os avanços políticos observados em São Tome e Príncipe e Guiné-Bissau são alguns deles (SARAIVA, 2008). A nova fase das relações internacionais do continente é composta por uma busca pelo desenvolvimento através de parcerias que lhe dêem autonomia decisória. Isso significa, em outras palavras, dizer que os Estados africanos possuem consciência da demanda global por muitas de suas matérias-primas, mas buscam uma contrapartida concreta à essa demanda, na forma de investimentos externos. Esse processo, que outrora se mostraria pouco provável frente aos governos ditatoriais e satisfeitos com a dependência externa, tornou-se admissível com o aparecimento de governos democráticos. Nesse contexto, é de grande importância a aproximação do continente com alguns países em desenvolvimento, cujas estratégias de aproximação se baseiam em uma retórica menos imperialista e muito mais cooperativista.

O desenvolvimento africano pode ser observado através de análises estatísticas. Segundo dados do African Development Bank Group (2014), de 2004 até 2014 o continente apresentou, em sua maioria, resultados bastante positivos em termos econômicos. Alguns países, como Angola, Moçambique, Nigéria e Egito, assistiram a um crescimento acelerado do PIB. Moçambique, por exemplo, mantém

desde 2004 um crescimento superior a 7%, ao passo que Angola atingiu um crescimento de 22,6% no ano de 2007, mantendo-se próximo aos 8% em 2014. Somando-se a isso, a participação desses países no comércio internacional cresceu de forma considerável, mas ainda com pouca diversificação em suas exportações, quase sempre de bens primários. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (2013), no ano de 2011 as exportações de produtos derivados do petróleo representavam mais de 50% do total exportado pelo continente, ao passo que produtos manufaturados compunham aproximadamente 5% desse total.

É, portanto, um momento de otimismo no continente africano, não obstante o caos organizacional sob o qual ainda vive a grande maioria de seus Estados. Nessa nova fase, os atores primordiais não são os mesmos que se via há 20 ou 30 anos atrás; o Brasil, país em desenvolvimento e com aspirações de se tornar influente em termos mundiais, vê na África uma oportunidade única para aumentar sua esfera de influência e atingir objetivos internos. A sessão seguinte, que tratará especificamente das relações entre o Brasil e a África durante o governo de Luis Inácio “Lula” da Silva, buscará traçar um panorama dessa estratégia adotada por Brasília frente aos Estados africanos, buscando entender o porquê dessa nova política externa e os resultados por ela obtidos.

2.2 África como nova peça-chave nas ambições globais do Brasil

Durante os oito anos em que governou o Brasil, Luis Inácio Lula da Silva conduziu uma política externa que se caracterizou como um importante ponto de inflexão para o seu país. Após um longo período de sucessos moderados na condução das relações internacionais brasileiras, Lula projetou novos objetivos e traçou metas mais ambiciosas. A excessiva crença nos mecanismos regionais e multilaterais, fator inerente à política externa de Fernando Henrique Cardoso, perdia espaço frente à necessidade de reconduzir o Brasil, país emergente e de dimensões continentais, a uma posição de destaque no cenário internacional. À África delegou-se um papel crucial nesse novo contexto que emergia. Não se tratava de uma aposta às escuras, mas de um projeto calculado e que possuía uma dupla face: ao mesmo tempo em que supriria necessidades econômicas e comerciais do Brasil, possuiria um caráter cooperativo objetivando aproximar os Estados africanos ao

espectro político brasileiro, tornando-os peças-chave nas aspirações multilaterais e globais do governo Lula.

As análises da política africana de Lula, conquanto partam de pressupostos distintos¹⁷ acerca das motivações que levaram o então presidente a priorizar o continente, são unânimes em afirmar que o período representou um aprofundamento jamais visto nas relações entre as duas partes. Não se tratou de um simples avanço, mas de uma reestruturação e inovação da política africana, tornado-a singular e autônoma. Essa nova fase das relações entre o Brasil e a África possuía uma característica bastante peculiar, que a diferenciava daquela exercida por Fernando Henrique Cardoso: a diversificação de parceiros, visando atingir o máximo de países africanos. Se FHC preferira a seletividade, focando-se naqueles países fortes dentro do continente africano, Lula optou pela universalidade e por uma política africana mais acentuada. Não significa afirmar que não houve seletividade, mas sim que esta era incluída dentro de um projeto voltado para todo o continente. Portanto, se FHC se focava única e exclusivamente naqueles parceiros importantes, Lula deu atenção a uma gama maior de governos, buscando atraí-los mesmo que o interesse imediato fosse pequeno. Em termos de representações diplomáticas, para ilustrar essa nova fase, o Brasil aumentou de 17 para 37 o número de embaixadas na África durante o mandato de Lula (STOLTE, 2012).

A explicação para isso reside no caráter político da inserção brasileira de 2003 para cá, fator negligenciado nos anos anteriores frente à motivação exclusivamente econômica. A opção brasileira por estabelecer parceiros políticos na África é inerente ao governo Lula, e Brasília buscou – e tem buscado – se apresentar aos países africanos de forma sutil e ao mesmo tempo cooperativa. Sutil porque se foca nos fatores positivos do continente, evitando maiores confrontações em questões como a democracia, os direitos humanos, ou as guerras civis devastadoras. Busca exaltar a África e colocá-la como um continente “irmão”, de origens similares e culturas próximas. Segundo artigo produzido pelo Think Africa Press (2013),

¹⁷ A principal crítica direcionada à política externa de Lula se refere ao fato de que a mesma assumiu uma posição de falsa liderança. Segundo tal crítica, o Brasil não consegue impor internacionalmente seus objetivos ou padrões de comportamento, fatores que o conferem apenas uma importância internacional limitada. A política africana, segundo essa crítica, pode ser interpretada como uma busca brasileira por atuar além da América do Sul, continente no qual o Brasil tem obtido pouco êxito em sua busca pela liderança regional (GUEDES de OLIVEIRA, 2010).

[...] Brasília often invokes its historical, social, linguistic, and cultural links with Africa as a means to position itself as a 'natural' partner. Lula often spoke of an "historic debt" that Brazil owes to Africa, a reference to the historical exchanges between Africa and Brazil in terms of culture, traditions and people (Brazil is home to more people of African descent than any other country outside Africa).

A opção pela África se traduziu na chamada "diplomacia presidencial"¹⁸, aquela exercida pelo próprio chefe de Estado, e que foi algo frequente durante o mandato de Lula: foram 12 visitas oficiais ao continente, em um total de 29 países, e consolidando-se como o presidente que mais vezes esteve na África em visitas oficiais (STOLTE, 2012), ao passo que seu Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, fez 67 visitas oficiais a 34 países (BANCO MUNDIAL, 2010). Lula buscava, em suas viagens, exaltar ao máximo o continente e tornar claro que o mesmo poderia contar com o Brasil para políticas cooperativas. A figura simples e bem-humorada de Lula ganhou a simpatia de muitos líderes africanos, e as constantes críticas ao imperialismo, em todas as suas formas, aumentavam a percepção local de que o Brasil não era, de fato, apenas mais um país buscando extrair para si o máximo possível.

A opção de Lula pelas relações "sul-sul" buscava tornar o Brasil um país mais independente externamente, além de consolidar a posição brasileira como potência emergente e, ainda mais, ator forte nas relações internacionais. Nesse contexto, a opção pela África se fez por razões bastante claras: primeiro porque o continente, recém descolonizado, ainda não é influenciado de forma concreta por nenhum outro Estado ou grupo de Estados, o que o torna ainda uma região sem uma clara preferência política ou ideológica, facilitando a inserção de atores emergentes como o Brasil ou a Índia. Segundo porque a África possui 54 Estados independentes, o que garante um apoio político maciço. Sendo pouco provável possuir aliança com a totalidade desses, ao menos a política africana levada a cabo pelo governo brasileiro vem servindo para tornar essa quantidade mais expressiva. Por fim, a proximidade

¹⁸ Diplomacia exercida pelo próprio Chefe de Estado, diminuindo a importância dos representantes diplomáticos. Normalmente, há preferência pela mesma quando se confere importância à outra parte.

cultural e linguística¹⁹ – há, no continente africano, cinco nações cuja língua oficial é o português – tornam o Brasil um país mais simpático à opinião dos governantes africanos.

O constante esforço brasileiro em mostrar esses laços de união é uma das mais eficientes estratégias em sua política externa para a África, pois afasta o teor “imperialista” de que tanto são acusados Estados Unidos, União Europeia e até mesmo China. Se, por vezes, as políticas brasileiras não parecem se diferenciar tanto daquelas promovidas pelas grandes potências, ao menos são feitas sob a égide de um discurso mais cooperativo e humanista.

A proximidade cultural que possuem Brasil e África vem facilitando o processo de inserção brasileira no continente, sendo um trunfo de grande impacto na sociedade e governo africanos. A opção brasileira por investir em uma diplomacia cultural²⁰ revela uma ambição brasileira em se diferenciar dos demais países que buscam atrair a África para si. A participação de Lula em eventos comemorativos de países africanos, aos moldes daquilo que fizeram os militares – conforme descrito no primeiro capítulo – destituindo o caráter eminentemente político das relações, é uma prova concreta disso. Internamente, criou-se a Lei Federal 10.639, que tornava obrigatória a inclusão do ensino sobre a história e cultura africanas em todos os níveis de ensino (LECHINI, 2008), contemplando desse modo os milhares de descendentes africanos que vivem no Brasil.

A retórica brasileira é definitivamente um dos aspectos cruciais na busca por aproximar os Estados africanos, amenizando outras vantagens competitivas que China e Índia, por exemplo, teriam em termos de produtos e tecnologia. Possuindo plena consciência da memória viva da colonização sob a qual ainda vive a grande maioria das nações africanas, Brasília sabe que políticas mais cooperativas servirão para manter os laços entre as duas partes forte no longo prazo. A nova política externa africana tem se comprometido com a manutenção das relações, evitando ao máximo confrontações e tensões.

¹⁹ Lula dava grande importância, em sua política africana, às relações com os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O Brasil creditava à proximidade linguística um fator natural de aproximação, e do qual se poderia extrair ganhos políticos e econômicos (MIYAMOTO, 2009).

²⁰ Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2011), todo tipo de relação entre dois Estados possui uma conotação cultural, pois seus representantes serão guiados por seus costumes, por suas idéias, estando a cultura de seu país diretamente ligada a eles. Para fins didáticos, entende-se por Diplomacia Cultural todo tipo de demonstração cultural exercida por um Estado perante outro, podendo ser de cunho governamental ou não.

Uma das formas que Brasília tem encontrado para melhorar o relacionamento com os Estados africanos é através de investimentos na área de cooperação, priorizando áreas consideradas críticas pelos governantes e populações daquele continente, tais como a prevenção de doenças, o aprimoramento da agricultura – base de muitas economias africanas – e a sustentabilidade. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (2007), no ano de 2007 eram despendidos para essas atividades cooperativas (“cooperation activities”) um montante próximo de 11,5 milhões de dólares, sendo Cabo Verde e Guiné-Bissau – ambos lusófonos – os países mais beneficiados, com quase 40% do total. A importância desses investimentos reside no fato de serem direcionados à consecução de objetivos considerados urgentes na África, criando uma imagem positiva do Brasil. Se há países que prestam pouca atenção às reais necessidades africanas, preferindo centrarem-se naquilo que lhes trará mais benefícios, o governo brasileiro buscou agir pensando no longo prazo, abrindo mão de retornos imediatos.

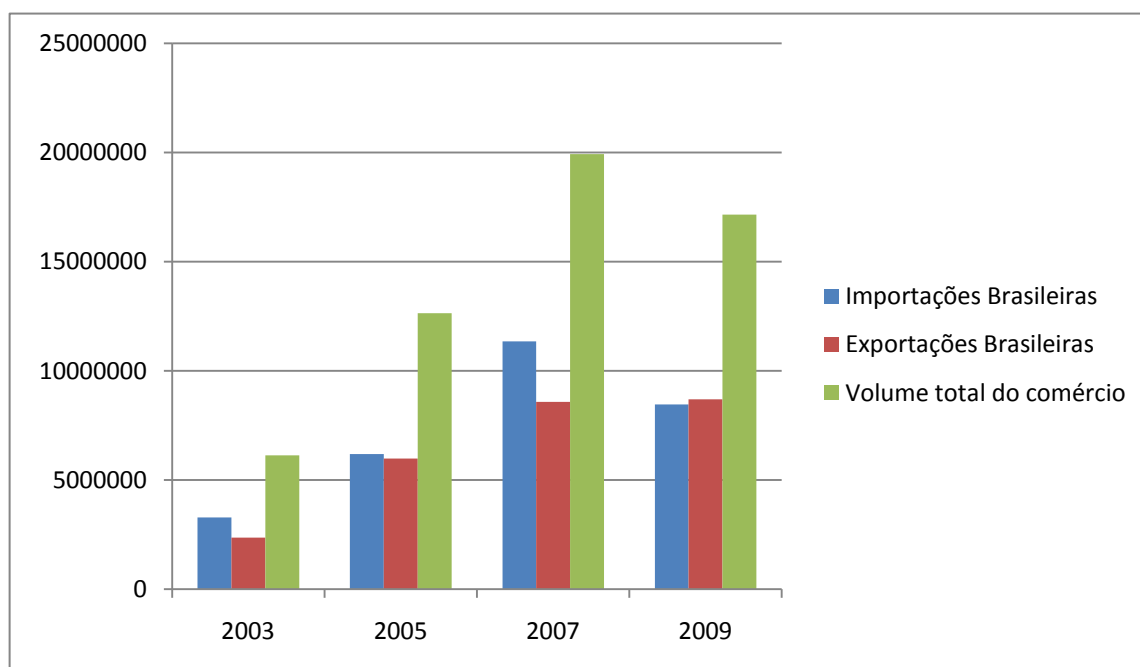
Se politicamente Brasília conferiu uma posição de destaque ao continente africano, economicamente essa importância foi, de algum modo, relativizada. Seria incorreto afirmar que o Brasil é dependente do comércio com a África, dada a pouca participação que o continente possui nas importações e exportações brasileiras²¹. A real importância econômica se dá muito mais pelos investimentos – públicos e privados – do que pelo comércio em si, sendo o aumento da presença de empresas brasileiras na África um fator marcante da política externa de Lula. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (2011), no ano de 2010 a África era o destino de 57% dos investimentos em desenvolvimento por empresas brasileiras fora do país. Foi a partir desses que a presença brasileira no continente pôde ser sentida, traduzindo-se em uma real interação com o povo africano e seus governantes, mas ao mesmo tempo aumentando as críticas e as desconfianças acerca de suas reais intenções, o que cria um desafio maior à medida que os investimentos aumentam. Se há, de fato, projetos que visem a melhoria na infraestrutura local, como os muitos de reconstrução que ocorrem em Angola, há também aqueles de caráter

²¹ Segundo o Ministério das Relações Exteriores (2013), entre 2012 e 2013 a África era o destino de pouco mais de 5% das exportações totais brasileiras, ao passo que o continente contabilizava por um total de aproximadamente 6% das importações totais do Brasil.

exploratório, visando a extração de recursos naturais, e que geram acusações externas contra Brasília, como foi o caso da Vale do Rio Doce em Moçambique²².

Não obstante as críticas que vem recebendo, o Brasil não parece interessado em retrair seus investimentos na África. O estímulo dado pelo governo às empresas privadas, a partir de créditos especiais do BNDES, parece ser a prova disso²³. Em paralelo, as empresas estatais brasileiras parecem ganhar espaço na corrida pelos espaços ainda não ocupados no continente, competindo principalmente com as chinesas, as quais possuem tecnologias mais avançadas e um *know-how* mais amplo. Frente a essa situação desvantajosa, o Brasil se volta novamente para seus trunfos políticos, reiterando seu caráter pacífico e sua condição semelhante de país terceiro-mundista. Reitera, por exemplo, o fato de empregar majoritariamente trabalhadores locais, ou a proximidade cultural e linguística. Não há nenhum tipo de acusação direta à China – ao menos de forma explícita –, mas o governo brasileiro busca tornar claras as vantagens que seu país possui. Aqui, novamente, vê-se a política servindo como retórica aos interesses econômicos.

Comércio entre o Brasil e a África de 2003 a 2009 (em USD1 mil)



Fonte: elaborado a partir de dados do MDIC

²² Um projeto de exploração de uma mina, concedido à Vale pelo governo de Moçambique, resultou na expulsão de famílias de suas terras no norte do país. O caso gerou revoltas locais e, inclusive, protestos contra a empresa brasileira. (THE ECONOMIST, 2012)

²³ O crédito concedido pelo BNDES às empresas privadas que desejavam investir na África, de 149 milhões de dólares em 2007, passou para 466 milhões em 2011. (STOLTE, 2012)

Em termos comerciais, o Brasil tem na África um crescente mercado para seus manufaturados, os quais não poderiam ser vendidos para os países industrializados. Essa busca por uma diversificação comercial e ganhos nos termos de troca fez as exportações para o continente crescerem, ao passo que as importações, voltadas principalmente para bens primários e recursos naturais, seguiram o mesmo caminho. A importância das importações se concentram principalmente no petróleo, tornando as relações com a Nigéria – país possuidor de grande reserva de petróleo – fundamentais dentro do continente. Além do processo de compra do petróleo, o Brasil tem buscado ele próprio, através da Petrobrás, explorar o petróleo na Nigéria e em Angola, e está em processo de iniciação para a exploração em Benin, no Gabão, na Líbia e na Tanzânia (THE ECONOMIST, 2012).

É, portanto, um avanço tecnológico brasileiro no continente. A política de investimentos e exploração dos recursos naturais, na qual o Brasil vem competindo por espaço com outras potências emergentes – em especial China e Índia – trouxe à tona questionamentos sobre a existência de uma nova partilha da África, caracterizada pela dominação indireta do continente, e tornando-o altamente dependente. O incessante esforço de Brasília em se apresentar como um país que busca o desenvolvimento mútuo parece convencer muitos governantes africanos, mas casos como o já descrito em Moçambique criam, ao mesmo tempo, uma dificuldade que deve, cada vez mais, fazer parte da política externa brasileira para a África. Se o Brasil almeja a conquista de aliados e parceiros políticos, aspirando assim se consolidar como um ator relevante no sistema internacional, torna-se sujeito às muitas críticas e desconfianças à medida que seu avanço político se traduz em um igual avanço econômico e tecnológico perante a África. Adentrar-se de forma extremamente incisiva no continente, estando presente em diversas atividades econômicas, pode significar a perda da confiança política por parte dos governantes africanos, os quais (ainda) vêem no Brasil um possível Estado irmão.

O recente histórico de inserção externa na África deixou uma marca no continente. Sua nova estratégia de inserção internacional prevê o estreitamento das relações com países como o Brasil. O século XXI parece ter criado uma confiança mútua nessa relação, mas a mesma não se encontra imune, e as políticas adotadas por Brasília serão decisivas para o futuro dessa aliança. Conforme destaca Olivier

Stuenkel (2013), o Brasil quer ser visto como um parceiro, não como um colonizador. Qualquer sinal de *déjà vu* pode colocar em risco todo o processo.

2.3 Resultados concretos da política africana de Lula: as relações com Angola

Tendo sido um dos primeiros países a apoiar e, posteriormente, reconhecer a independência angolana na década de 70, o Brasil criou fortes laços com o país africano. Tais reconhecimentos, importantes marcos da política externa durante o regime militar brasileiro, aspiravam ao fortalecimento das relações com um importante fornecedor de petróleo. Essa medida visava amenizar os efeitos da crise do petróleo da década de 70, constituindo-se em um objetivo majoritariamente econômico e comercial, mas que necessitava de meios políticos para ser alcançado.

Sob o governo de Lula, Luanda se consolidou na agenda externa brasileira, mas em um panorama bastante distinto daquele existente na década de 70: se outrora a motivação fora a diversificação de parceiros comerciais e a diminuição da dependência do petróleo, hoje Angola é um Estado receptor de altos investimentos, públicos e privados, brasileiros, e vem se tornando um importante aliado político. A escolha de Angola como prioridade dentro da África pode ser atribuída a uma série de fatores, dentre os quais podem ser destacados o idioma, o processo de reconstrução angolano – que abriu inúmeras portas para o governo e empresas brasileiros –, e a existência de petróleo no seu território.

O primeiro fator, o idioma, revela uma prioridade brasileira por países lusófonos, e não somente Angola, mas Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau vêm fortalecendo seus laços com Brasília. Além de se constituir em um motivo natural de aproximação, o idioma é, no caso brasileiro, um facilitador de investimentos. Com a presença cada vez maior de empresas brasileiras em Angola, e a conseqüente contratação de locais para a realização de trabalhos, tem-se que a língua em comum torna a comunicação – e, em função disso, a produtividade – muito melhor.

O segundo fator é, também, um dos mais importantes, pois as muitas oportunidades que tem aparecido em Angola são derivadas justamente do fim da guerra civil, que coincidiu com a chegada de Lula ao poder no Brasil. A necessidade de se reconstruir fez com que Angola se tornasse alvo de investimentos externos,

estimulados pelo próprio governo em Luanda. Durante uma visita de uma comitiva chinesa à capital angolana, o presidente José Eduardo dos Santos foi enfático ao afirmar que seu país tinha interesse em negociar com aqueles que se oferecessem para investir nas obras de infraestrutura (MARTINS, 2010), as quais haviam sido totalmente devastadas durante a guerra.

O projeto angolano tem repercutido de maneira positiva frente aos países emergentes, e o Brasil insere-se em um contexto altamente favorável ao investimento externo direto no país africano. Comparando-se com a China, outro país que tem investido maciçamente em Angola, Brasília vem aproveitando de forma inteligente os nichos deixados por Beijing. Se este prioriza investimentos ligados à extração de recursos naturais – devido à escassez interna –, o governo brasileiro se volta para a reconstrução e desenvolvimento das cidades, principalmente da capital Luanda. Um exemplo da participação ativa das empresas brasileiras no desenvolvimento angolano é a Odebrecht, empresa de capital privado que mais emprega em Angola, com cerca de 16.000 funcionários (STUENKEL, 2013). A empresa atua em diversos setores, mas vem se destacando pelas obras de mobilidade e infraestrutura em Luanda, tendo sido a responsável pelo erguimento do primeiro shopping center do país, localizado também na capital (IGLESIAS; COSTA, 2011).

O terceiro fator, a existência de petróleo, é de grande importância comercial. O Brasil vem, através da Petrobrás, engajando-se no processo de exploração de petróleo em Angola, e a própria companhia reconhece que, no século XXI, o país africano se tornou crucial aos seus interesses, o que pode ser comprovado por Angola ser, juntamente com Benin, o único país africano no qual há produção de petróleo por parte da Petrobrás²⁴ (IGLESIAS; COSTA, 2011). Se as relações entre o Brasil e Angola se iniciaram motivadas pelo petróleo, esse recurso nunca deixou de ser parte fundamental nessa parceria, apenas assistiu à emergência de outros interesses.

Angola foi, no período de 2002 a 2007, o terceiro país africano que mais recebeu investimentos em atividades de cooperação por parte do Brasil (MRE, 2007). A quantia investida no país para esse fim, correspondente a 1,5 milhões de

²⁴ Além de Angola e Benin, a Petrobrás está presente em outros cinco Estados africanos: Líbia, Tanzânia, Nigéria, Namíbia e Gabão. Nestes, no entanto, a empresa atua somente na exploração do petróleo, não havendo produção por parte da mesma (IGLESIAS; COSTA, 2011).

dólares – 13% do valor total nos países africanos –, foi dividida em quatorze projetos: (1) desenvolvimento de instituições de pesquisa agrônoma e veterinária, (2) aprimoramento e organização das práticas rurais como estratégia ao desenvolvimento sustentável de Angola, (3) projeto “Escola para todos”, (4) identificação das necessidades angolanas na área de administração cultural e revitalização de arquivos históricos, (5) manutenção das heranças culturais, conservação de documentos e estruturação de museus, (6) apoio à preservação de gravações e documentos audiovisuais angolanos, (7) transferência de controle do Centro de Instrução Kazenga às autoridades angolanas²⁵, (8) identificação das necessidades angolanas nas áreas de combate à malária, assistência médica, nutrição e bancos de leite humano, (9) apoio à expansão da rede de bibliotecas voltadas à assistência médica, (10) fortalecimento do sistema de saúde angolano, (11), suporte ao programa Angola de combate à malária, (12) projeto para a inclusão social através da prática de esportes, (13) aprimoramento da educação ambiental, e (14) identificação das necessidades angolanas nas áreas de pesquisa e planejamento estratégico de sistemas de tecnologia (MRE, 2007).

Não obstante a expansão nos investimentos brasileiros em Angola, somados aos acordos bilaterais entre os dois Estados, o petróleo se manteve como elemento de suma importância aos interesses de Brasília em Luanda. A extração desse recurso, juntamente com a de gás natural, correspondiam, em 2010, a 73,7% das importações brasileiras provenientes de Angola (APEX, 2012). Angola, por sua vez, usa cada vez mais o petróleo como moeda de troca em suas relações internacionais, focando-se na reestruturação interna através dos serviços provenientes de outros países.

Não obstante a importância comercial e econômica de Angola, o Brasil vê no país africano um potencial aliado político de grandes proporções. A opção brasileira por Angola é nítida, e o país se tornou parte especial da política africana de Lula, e o país africano vem se destacando dentro de seu continente, atingindo um nível de crescimento muito superior à média²⁶. Trazê-lo de forma definitiva para a sua zona de influência pode significar um passo político sem precedentes para o Brasil. Esse

²⁵ O Centro de Instrução Kazenga visa à capacitação profissional e, à época, era coordenado pela Agência Brasileira de Cooperação (Ministério das Relações Exteriores, 2007).

²⁶ Dados sobre o índice de crescimento dos países africanos podem ser visto no website do African Development Bank Group: <http://www.afdb.org/en/>

processo já existe, mas a forte influência chinesa em Angola impede que o Brasil se torne o principal agente externo na região, o que não diminui sua importância.

Luanda insere-se, portanto, como um local privilegiado das ações brasileiras no continente africano, e para o qual Brasília tem se voltado em busca de ganhos concretos. Com efeito, a política africana de Lula depositou enorme confiança nas relações com Angola, que se apresentou como um parceiro indispensável ao sucesso brasileiro na África, e alocou-a como prioritária.. Não obstante, diversos outros Estados – conforme discutido ao longo do capítulo – tiveram sua importância elevada *vis-à-vis* as ambições internacionais brasileiras, e a política externa de Lula para a África obteve grande êxito em tornar as relações com esta mais universais, destituindo seu caráter seletivo e passando maior credibilidade aos estadistas do continente. A conciliação dos interesses nacionais com uma retórica cooperativista, em um contexto de otimismo africano em suas relações internacionais, coloca o Brasil em posição privilegiada dentro do continente.

CAPÍTULO III – CHINA E ÍNDIA NA ÁFRICA: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS FRENTE À INSERÇÃO BRASILEIRA

A ascensão africana e as muitas oportunidades que têm surgido no continente são um fator marcante nas relações internacionais contemporâneas. Se no passado a corrida pelo controle do continente foi feita pelas grandes potências, todas européias, nos dias atuais essa disputa ocorre principalmente entre os países emergentes, dentre os quais se encontra, como já explicado nos capítulos anteriores, o Brasil. Esse novo panorama reflete um interesse próprio dos países africanos, os quais possuem maior autonomia decisória frente ao período colonial, no qual serviam exclusivamente aos interesses europeus, e prezam pela horizontalidade de suas relações internacionais.

A independência da África não eliminou sua dependência externa, mas tornou-a menos explícita e, ainda, criou maiores constrangimentos àqueles que lá procuram se inserir. Hoje, sob a égide do direito internacional – ainda que falho – e das organizações multilaterais, em um mundo cada vez mais interdependente, políticas colonialistas são evitadas ao máximo pelos atores internacionais, que buscam métodos mais cooperativos para a consecução de seus interesses nacionais. Nesse contexto, os Estados africanos vêm renovando suas políticas externas e tornado-as complacentes com o atual cenário externo, de ascensão de novos países e de uma reconfiguração das relações de poder. Os países que mais investem na África no novo milênio são, justamente, aqueles que vêm aumentando seu prestígio externo e se tornando atores importantes no sistema internacional.

A preferência africana por países em desenvolvimento, em detrimento dos desenvolvidos, se faz diante da necessidade de horizontalizar suas relações internacionais em busca de ganhos mútuos. O fato de a África buscar em sua política externa retornos na forma de desenvolvimento e reconstrução internos torna mais confiável a aproximação com países que vêm buscando o mesmo, ainda que em um estágio muito mais avançado. Os constrangimentos advindos dessas relações obrigam esses novos investidores externos a se apresentarem aos africanos como países de condição interna similar, e que buscam os mesmos fins. Esse discurso político, se por vezes existe apenas como uma retórica cooperativista, é um trunfo que os países emergentes possuem frente às grandes potências na nova corrida pelo continente africano.

O presente capítulo, a partir do que foi esclarecido nessa pequena introdução, busca entender as características da inserção de outros dois Estados emergentes na África: China e Índia. Sendo essas inserções distintas daquela exercida pelo Brasil, a análise busca entender as motivações e interesses inerentes a cada um desses países, dada a importância que os mesmos possuem nas relações internacionais africanas. Segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (2013), a China é o país de quem a África mais importa, e o segundo principal destino das exportações do continente – atrás apenas dos Estados Unidos; a Índia, por sua vez, ocupa a terceira posição na lista de principais destinos das exportações africanas, e o quinto na lista dos países de quem a África mais importa.

A escolha de ambos foi feita a partir das características dos mesmos, quais sejam de países em desenvolvimento e cuja recente preferência pela África os coloca em uma disputa com Brasília. Assim como o governo brasileiro, os governos chinês e indiano vêem no continente grandes oportunidades para a consecução de seus interesses próprios.

A rivalidade entre China e Índia, duas das maiores potências asiáticas, projeta-se também sobre a África. A busca pelo controle da mesma é uma busca por limitar a influência do outro, e ganhar a simpatia dos africanos, auxiliando-os nos processos de desenvolvimento interno, parece ser a saída mais propícia à conquista de espaço no continente. A Índia se vale de seu histórico de boas relações com a África, mas a preocupação em preservar sua imagem não é negligenciada por seus governantes, os quais, paralelamente à extensa rede de investimentos, buscam transferir tecnologia e conhecimentos técnicos ao continente. Essa estratégia cooperativa confronta com as políticas de Beijing, pautadas pela manutenção da posição hierarquicamente superior frente aos parceiros africanos.

O Brasil parece estar seguindo um caminho similar ao indiano, prezando pelas boas relações em detrimento de ganhos econômicos imediatos. A estratégia brasileira se concentra principalmente na consolidação política, e para tanto é crucial que sua política africana evite assumir um caráter confrontante. De todo modo, a competição entre China e Índia pode ser benéfica ao Brasil na medida em que este souber aproveitar as brechas deixadas pelos dois países. Por outro lado, corre o risco de se tornar coadjuvante caso a disputa sino-indiana se torne mais explícita, oficializando os dois Estados como os atores de importância na África, e conferindo ao Brasil uma posição secundária.

Ademais, na última sessão do capítulo se buscará traçar um panorama futuro para a África, a partir da atual situação geopolítica do continente. Propor-se-á que a ascensão chinesa, fazendo frente ao poder norte-americano, realocará para a África o foco das relações internacionais, tendo os recursos naturais como pauta de disputas. Para os fins propostos no presente capítulo, de apresentar os modelos de política africana preconizados por Índia e China, e traçar um panorama para o futuro da África, utilizar-se-á autores como Daniel Large (2010), Kenneth King (2006), Meine Pieter van Dijk (2009), Barry Sautman e Yan Hairong (2009), Adama Gaye e Deborah Brautigam (2007), François Lafargue (2005; 2009), Olu Ajakaiye (2009), além do manual da Organização Mundial do Comércio (2013), que trata especificamente das relações comerciais entre a Índia e a África. Conquanto ainda sejam escassas as bibliografias de autores africanos para tratar das relações de seu continente com o Brasil, essas já existem para o caso da China, e foram de imensurável contribuição à produção do capítulo.

3.1 Beijing e a África: além dos recursos naturais

A ascensão da China na segunda metade do século XX, e sua consolidação como ator de grande relevância no cenário internacional, alterou profundamente a dinâmica das relações internacionais. Se, por vezes, os chineses são questionados por seu regime interno²⁷ e pela carência de legitimidade externa, é inegável que a China contemporânea se tornou um Estado poderoso e de atuação global²⁸, capaz de fazer frente até mesmo aos Estados Unidos.

Beijing vem, nos anos recentes, expandindo sua atuação global em diversos âmbitos, com o intuito de garantir negócios favoráveis, mercados para seus produtos manufaturados, e apoio e legitimidade externos. Não obstante, a China se volta para as relações internacionais também como via para suprir sua necessidade interna por

²⁷ Não é a intenção do presente trabalho adentrar no debate acerca do sistema político chinês, mas o mesmo pode ser consultado através do artigo de Carolina Andressa Lima (2005), disponível em: http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CES_ARQ_DESCR20050922081949.pdf

²⁸ A China contemporânea, segundo dados do Ministério das Relações Exteriores (2014), é o país que mais exporta e o segundo que mais importa, atrás apenas dos Estados Unidos na participação no comércio internacional. Além disso, o investimento externo chinês se encontra presente em todos os continente, havendo enorme fluxo desse na Ásia – local de maior interesse para Beijing –, na Europa, nos Estados Unidos, na África, na Austrália e na América Latina, segundo dados do Conselho Empresarial Brasil-China (2013).

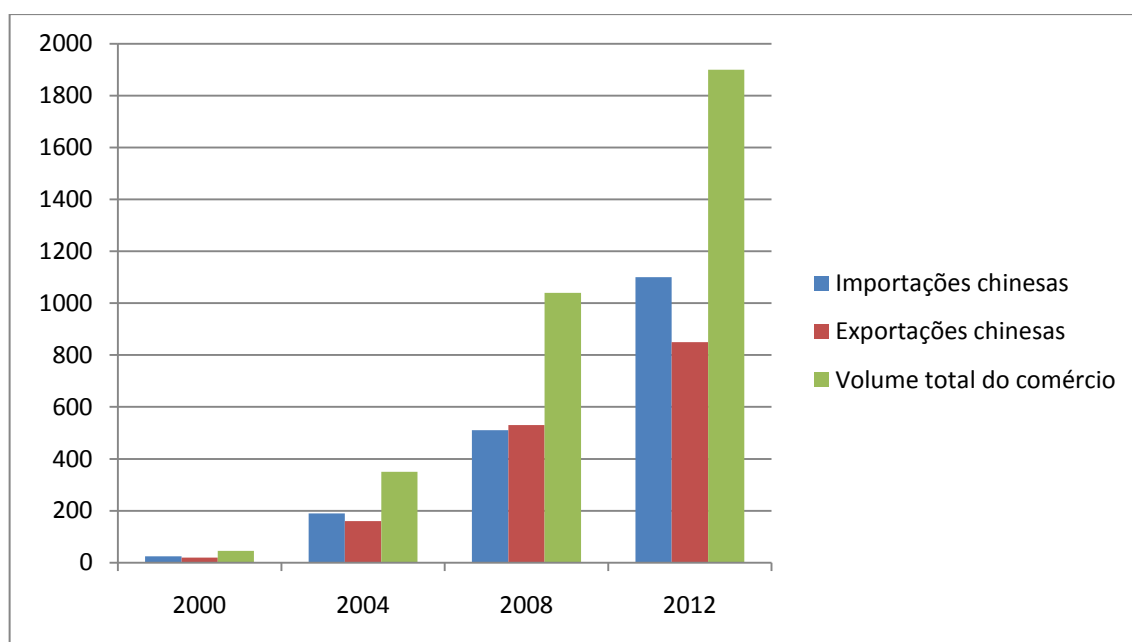
matérias-primas essenciais, especialmente por petróleo, cuja demanda cresce a taxas elevadas, de aproximadamente 7,5% ao ano (ASSUNÇÃO SOARES, 2005).

Os investimentos diretos chineses na África representam outra face importante dos objetivos econômicos, e são feitos tanto por empresas privadas quanto públicas, muitas vezes através de *joint ventures* com empresas africanas. No ano de 2012 já havia mais de 2000 empresas chinesas operando em mais de 50 Estados africanos; dessas, 30% estavam alocadas no setor de mineração, atividade econômica de maior importância para Beijing, segundo dados da China-Africa Economic and Trade Cooperations (2013). Todavia, ao contrário das empresas brasileiras operando nos países africanos, utilizando-se principalmente de mão-de-obra local, as empresas chinesas empregam seus próprios cidadãos, cabendo aos trabalhadores africanos poucos cargos, quase sempre marginais. Comparativamente ao Brasil, cuja preferência se dá pela alta empregabilidade de locais, há um hiato que aumenta as desconfianças acerca das intenções chinesas para com o continente, tachadas por vezes de imperialistas.

O comércio com a África, ponto de maior sensibilidade chinesa frente a sua sedenta demanda por recursos naturais, vem logrando grande êxito, não somente com as importações, mas também com as exportações, frente a um continente que se desenvolve e, cada vez mais, demanda produtos manufaturados. O volume de intercâmbio comercial entre as partes surpreende quando observado numericamente, mas sua explicação reside em grande parte na dependência que muitos Estados possuem no comércio com a China. O Sudão, por exemplo, tem Beijing como o destino de mais de 40% de suas exportações totais²⁹, ao passo que em Angola esse valor é de aproximadamente 25% (AJAKAIYE, 2006). O despertar recente desses Estados para o sistema internacional ainda lhes implica em uma baixa diversificação de parceiros, acentuando as dependências externas e conferindo maior poder àqueles que lá investem, como é o caso da China. O gráfico a seguir ilustra com êxito esse aumento no comércio, que foi de quase 2000% entre 2000 e 2012.

²⁹ O Sudão, principal parceiro comercial da China no continente africano, é altamente dependente das relações com a mesma. O petróleo, principal pauta de exportação sudanesa para Beijing, é o fator determinante da presença chinesa no país africano. Cartum é o destino de grandes quantias de capital chinês, dos quais 98% estão alocados no setor petrolífero (SULIMAN; BADAWI, 2010).

Comércio entre a China e a África de 2000 a 2012, em USD100 milhões



Fonte: elaborado a partir de dados do China-Africa Economic and Trade Cooperation (2013)

Conquanto sejam os interesses econômicos e comerciais os norteadores da política externa chinesa para a África, é um equívoco tratá-los como exclusivos. Assim como o Brasil, a China busca apoio diplomático com um fim bastante claro: consolidar-se como uma superpotência, e para tanto é de suma importância a obtenção de aliados políticos. Buscando fazer frente à extensa rede de aliados que possuem os Estados Unidos, os chineses vêem na África um local menos hostil, cuja influência ocidental ainda é pouco visível. Assim sendo, os chineses buscam inserir-se através de um modelo de atuação próprio, distinto daquele preconizado, por exemplo, por Estados Unidos e Europa, de imposição de padrões próprios³⁰. A tendência ocidental em atuar na África de modo impositivo, dando-lhes modelos econômicos e sociais prontos, eleva a desconfiança e a vontade africana em negociar com países emergentes. Há, de fato, Estados africanos cujo apoio aos Estados Unidos é bastante explícito, tais como Zâmbia e África do Sul, mas os mesmos não são maioria. Por outro lado, países como Sudão e Angola já são vistos como fortes aliados de Beijing. Em contrapartida, economias fortes, como a

³⁰ A presença chinesa na África se constitui a partir de bases menos confrontantes. A ingerência ocidental se dá – quase sempre – a partir da imposição de preceitos democráticos e de direitos humanos, com críticas aos padrões de comportamento africanos. Uma pesquisa feita com universitários em algumas universidades africanas revelou uma preferência desses pelas políticas chinesas, comparativamente às ocidentais (SAUTMAN; HAIRONG, 2009).

nigeriana e sul-africana, há um temor pela competição chinesa que impede uma maior intensificação nas relações bilaterais. Se em economias ainda frágeis há uma esperança depositada nos investimentos e assistências chineses, nas mais consolidadas há enorme desconfiança.

Esse apoio político dos Estados africanos é, indiscutivelmente, um dos fatores que faz a China investir tanto na África. Conquanto sejam os interesses econômicos, tanto públicos quanto privados, norteadores da política africana, a tentativa de trazer os Estados africanos à sua zona de influência é um aspecto . Em se projetando como uma verdadeira potência global, capaz de fazer frente à hegemonia norte-americana, os chineses possuem plena consciência de que apoio político é crucial.

Uma clara demonstração da aproximação política entre a China e o continente africano foi, como bem destaca Kenneth King (2006), a Cúpula China-África, que ocorreu em Beijing no ano de 2006. O evento, que foi muito além de acordos e negociações, significou um marco nas relações entre os dois atores, com a capital chinesa tendo se preparado incessantemente para receber os representantes da “maravilhosa África”, como eles próprios a descreviam. O evento atingiu grandes proporções e, internamente, era tratado como de suma importância. Lá estiveram presentes presidentes, ministros e diplomatas de 41 dos 53 países africanos, um número bastante alto e que mostra que a importância dada ao evento era mútua. Não somente os chineses se prepararam de forma intensa para organizar um grande evento, mas a mídia local e os meios de comunicação fizeram grande propaganda favorável à Cúpula, e Beijing se enfeitou de cores e símbolos africanos. Logicamente que questões econômicas e políticas eram intensamente discutidas durante o evento, mas o contexto geral, mais amplo, refletia um caráter de mostrar para a África – e, por que não, para o mundo – que esta podia contar com a China.

Dentre as políticas de Beijing, uma em especial tem logrado êxito em aproximar para si os Estados africanos. Trata-se das ajudas para o desenvolvimento (“aid”, do inglês), que constituem-se em demandas dos próprios governos locais para combater o subdesenvolvimento, e se tornaram um dos pilares da política africana de Beijing, dada a imagem positiva que transmitem. Essas ajudas, feitas quase sempre através da construção de obras de grande porte, como ferrovias, escolas, hospitais e estádios, viabiliza o projeto desenvolvimentista africano ao

mesmo tempo em que confere um caráter positivo à presença chinesa, agradando, portanto, a ambos os lados.

Essas ajudas para o desenvolvimento têm estimulado outro fenômeno nas relações sino-africanas. A migração de civis chineses para a África, algo recente na relação entre as duas partes, vem, de forma rápida, adquirindo grandes proporções, e inverte a posição historicamente assumida pela África de emigração em massa. Resultado das próprias políticas governamentais chinesas, esse novo fenômeno com o qual os governos e populações africanos precisam lidar é um aspecto que distingue bastante a China do Brasil, tendo em vista a presença ainda modesta de cidadãos brasileiros no continente africano. Chineses, por outro lado, já representam uma população que não pode ser ignorada, e concentram-se em diversos setores, desde as grandes companhias multinacionais até o comércio informal. A estratégia de exportar seus cidadãos possui uma dupla função ao governo chinês: ao mesmo tempo em que leva mão-de-obra altamente capacitada para os trabalhos mais complexos, em detrimento dos trabalhadores africanos, serve para conter o excesso populacional interno. Segundo estimativas do ano de 2009 (VAN DIJK, 2009), o número total de chineses vivendo na África era próximo de 1,5 milhões de pessoas, muitas das quais já chegam aos novos Estados empregadas, com condições de vida superiores às dos locais, constituindo-se em um problema frente a um continente ainda miserável.

3.2 Nova Deli e a África: da descolonização à aproximação cooperativa

O atual engajamento indiano na África, conquanto tenha adquirido grandes proporções nos anos recentes, é na verdade continuidade de um processo que se iniciou no período colonial, em uma época na qual ambas as partes se encontravam sob domínio externo. A boa relação que as colônias africanas mantinham com a Índia – à época sob mandato britânico – era fruto de políticas conjuntas que visavam combater o colonialismo em todas as suas formas.

Tendo obtido sua independência na década de 40, anteriormente aos Estados africanos, o governo indiano manteve sua postura firme de apoio irrestrito ao fim do domínio externo na África. Durante esse período, a importância do continente para a Índia residia principalmente no alto número de cidadãos indianos que haviam

migrado para as colônias africanas³¹, tornando-as peças-chave nas relações internacionais de Nova Deli.

O tom cooperativo e a luta em comum que haviam unido Índia e África se mantiveram mesmo após a descolonização da última, e propiciaram uma aproximação pautada em discursos pacíficos, sob os quais residia uma forte confiança mútua, especialmente por parte dos governantes africanos, os quais buscavam uma inserção internacional baseada nas relações simétricas. Buscando fazer jus a essa intenção, as duas partes reconheceram, no ano de 1954, princípios que guiarão as relações entre elas, dentre os quais se destacam o respeito mútuo, a não-agressão, a não-interferência e a igualdade (LARGE, 2010).

Não se pode, portanto, produzir uma análise completa das relações entre Índia e África sem um respaldo histórico. A atual inserção, conquanto possua uma complexidade muito maior, ainda se baseia nos princípios outrora acordados, e confere uma imagem altamente positiva à Índia entre os Estados africanos. Hoje, os interesses econômicos prevalecem, mas o temor que possui o governo indiano em perder seu maior trunfo, qual seja a confiança da maioria dos africanos, estabelece uma enorme cautela na consecução da política externa para o continente.

Tal qual Brasil e China, a Índia contemporânea possui uma vasta gama de objetivos nas relações com a África. O crescente setor privado e sua busca por investimentos no além-mar, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a enorme população vivendo no continente, e a busca por contrabalancear a influência chinesa são fatores que os recentes governos em Nova Deli privilegiam com suas políticas africanas. Se há no caso brasileiro uma primazia política e, no caso chinês, uma busca pelo suprimento interno de recursos naturais escassos, o caso indiano mostra que os investimentos, propiciados por um setor privado mundialmente competitivo, vêm pautando a política africana de Nova Deli. Todavia, assim como ocorre em Brasília e Beijing, as motivações tornaram-se complexas e vastas, com os muitos objetivos se tornando complementares uns aos outros.

Diferentemente de Brasil e China, a Índia não planejou especificamente uma política africana, mas foi guiada pelo próprio setor privado, o qual passou a investir pesadamente no continente a partir da década de 90. Dessa forma, o governo

³¹ Informações acerca da emigração indiana para a África podem ser encontradas em: <http://indiandiaspora.nic.in/diasporapdf/chapter8.pdf>

indiano se inclinou para a África em busca de políticas simétricas e em consonância com o empresariado de seu país, mas se aproveitou das vantagens que de lá poderia extrair e firmou sua presença no continente, a fim de torná-lo prioritário em suas relações internacionais. Essa estratégia vem obtendo sucesso, e estes extrapolam os setores econômicos.

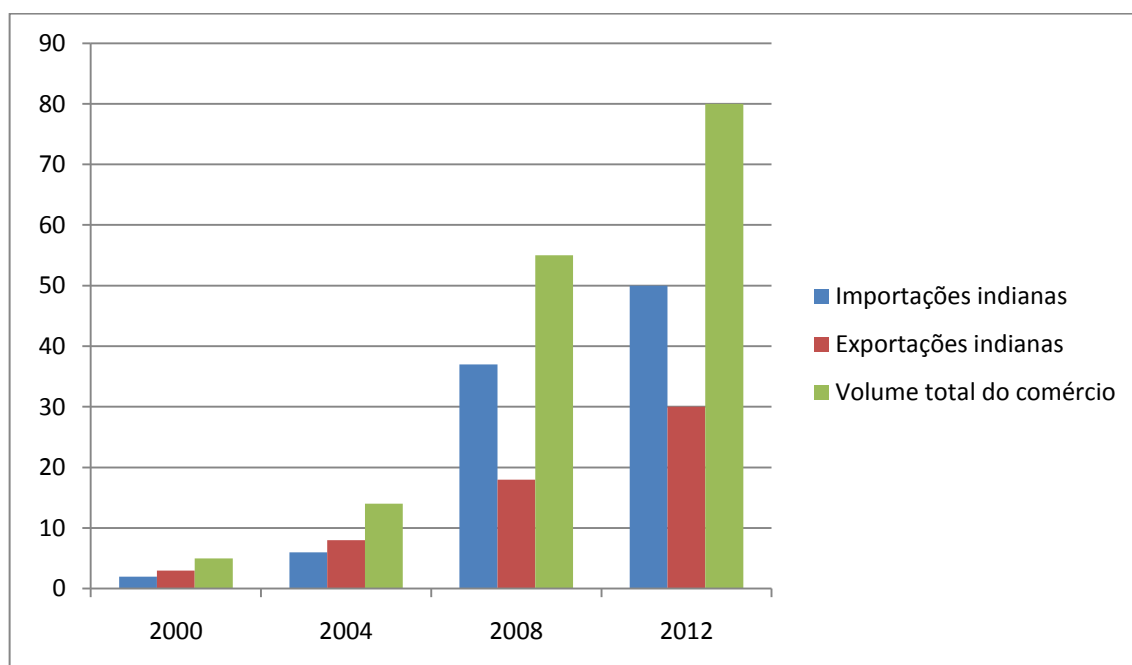
A recente inserção indiana na África, como já mencionado, partiu de uma estratégia adotada pelas próprias empresas do país, as quais buscaram no continente um local adequado para seus investimentos e produtos. O promissor mercado africano e as oportunidades em diversos setores da economia, aliados à fragilidade institucional dos seus países, levaram muitas multinacionais indianas a se instalarem em solo africano, muitas das quais atuavam através de *joint ventures* com empresas locais. Procurando dar suporte à iniciativa privada, o setor público indiano se valeu das boas relações que historicamente possuía com a África para atraí-la novamente, valendo-se de três setores de atuação: político, econômico e desenvolvimentista. O primeiro se vale da aproximação política através do já mencionado histórico de boas relações; o segundo, através de investimentos públicos e privados, além do estímulo ao comércio entre as duas partes, o qual vem crescendo nos anos recentes; por fim, há na inserção indiana na África um aspecto cooperativo, do qual enormes quantias de dinheiro são despendidas visando o desenvolvimento do continente e, a partir dele, o reconhecimento de Nova Deli como principal ator nesse processo de recuperação e reconstrução.

Em termos econômicos, há um significativo avanço no comércio entre Índia e África, o qual passou de 1 bilhão de dólares, em 1990, para 3 bilhões, em 2000, posteriormente atingindo 36 bilhões no ano de 2008, segundo dados do The African Economic Development Bank Group (2011). Como ocorre com Brasil e China, a Índia importa basicamente commodities da África, sendo que petróleo bruto e gás natural contabilizam por quase 70% desse total (OMC, 2013). Ainda assim, a dependência indiana por petróleo não depende exclusivamente da África, sendo o Oriente Médio seu principal fornecedor.

Quanto às exportações indianas para a África, houve um aumento importante a partir do ano de 2002, quando foram criadas políticas voltadas especificamente

para o comércio com aquele continente, como o “Focus Africa” e o “Exim Policy”³², as quais serviram como um grande estímulo aos empresários que buscavam expandir seus mercados para lá. O resultado dessas políticas foram imediatos, e os manufaturados indianos logo se firmaram como uma pauta importante das importações africanas. Hoje, além de equipamentos industriais e veículos, a Índia exporta para o continente uma grande parcela de petróleo refinado, o qual corresponde a 20% do total para lá exportado (OMC, 2013). Interessante notar como a Índia, detentora de alta capacidade tecnológica, importa o petróleo bruto da África para, posteriormente, revendê-lo refinado. Ademais, por se tratar da principal pauta de exportação indiana para a África, torna-se perceptível a incapacidade desta em gerenciar processos nos quais se demanda equipamentos modernos e mão-de-obra qualificada, fator que acentua a dependência tecnológica sob a qual ainda vive o continente, e torna necessária a presença de empresas estrangeiras.

Comércio entre a Índia e África de 2000 a 2012, em USD1 bilhão



Fonte: elaborado a partir de dados da Organização Mundial do Comércio (2013)

³² Informações precisas sobre ambos os programas podem ser acessadas em http://focusafrica.gov.in/Focus_Africa_Programme.html e <http://www.exim-policy.com/>

Além dos investimentos e de um comércio crescente, Nova Deli busca fortalecer sua presença na África através de ajudas para o desenvolvimento, porém em moldes bastante distintos daqueles utilizados por Beijing. Há, no caso indiano, uma prioridade pela cooperação técnica, através da qual se busca a capacitação de profissionais nos setores industriais e de alta tecnologia, e o fortalecimento institucional. Essas assistências para o desenvolvimento possuem um papel importante na consolidação indiana na África, pois criam ambientes mais favoráveis para a expansão do comércio e dos investimentos, favorecendo, desse modo, seus próprios empresários. Em conformidade com a União Africana, o governo indiano criou diversos institutos, espalhados por quase todas as regiões da África, voltados para o fortalecimento do empresariado e mão-de-obra africanos. Dentre esses, destacam-se o India-Africa Institute of Information Technology (Gana) e o India-Africa Institute of Education Planning and Administration (Burundi).

Há, portanto, uma clara intenção por parte da Índia em desenvolver e fortalecer seus parceiros na África, tornando-os parte de um processo contínuo de ganhos mútuos. A política africana da Índia possui algumas semelhanças com a brasileira, e ambas distinguem-se da chinesa. Para os dois primeiros, prioriza-se as boas relações e a construção de uma imagem favorável de si, com projetos pensados para o médio e longo prazo. As aproximações política e econômica tornam-se, ambas, de suma importância, mas a manutenção das boas relações é uma prioridade, haja vista a fragilidade do continente africano e as muitas desconfianças que seus governantes têm das relações internacionais. Assim como o Brasil, a Índia do século XXI prioriza a África em sua política externa, e sua crescente importância no continente é o resultado de uma forte atuação estatal, mas principalmente de um setor privado sedento pela expansão de seus negócios.

3.3 África: o continente do futuro?

O atual cenário africano, de relativo ganho de autonomia após longos séculos de dominação externa, gera um grau de otimismo interno. Com a reconstrução – ainda que lenta – de muitos de seus Estados, a África contemporânea prioriza a cautela em suas relações internacionais, ao mesmo tempo em que busca o desenvolvimento através da reorganização interna e do fortalecimento institucional. Ao mesmo tempo, com a exceção de alguns poucos Estados, a grande maioria do

continente ainda vive sob forte dependência externa, possuindo pouca ou nenhuma capacidade de se fortalecer endogenamente. Se é verdade que África do Sul, Angola ou Nigéria alteraram de forma significativa suas capacidades internas e externas nas últimas décadas, o mesmo não pode ser dito para Somália, Chade ou Níger.

O recente interesse de Brasil, China e Índia na África revelam a tendência do continente em negociar com países de capacidades similares, os quais projetam sobre o mesmo políticas por eles próprios utilizadas para se desenvolverem. Hoje, os chamados “países emergentes” possuem um papel *Sui generis* na reestruturação africana, mas ao mesmo tempo se vêem diante de um enorme desafio: até que ponto conseguem manter suas políticas sem torná-las excessivamente assimétricas? A horizontalidade, ainda predominante, poderá destituir-se na medida em que os interesses desses três países assumirem um caráter confrontante, ou que novos atores despertem para a África, fatores que podem alterar significativamente a geopolítica regional. Com a África ressurgindo para o cenário internacional, as oportunidades que lá aparecem ainda se mostram bastante favoráveis. Chamado por muitos de “a última fronteira do capitalismo”, o continente hoje parece ser o local ideal para a consolidação política e econômica dos países emergentes, em um cenário no qual os ganhos sobrepujam as dificuldades e os riscos, e as oportunidades de políticas “win-win” favorecem uma aproximação cooperativa.

Conforme se esgotam as alternativas de ganhos mútuos, esgotam-se também as políticas de ganhos mútuos, aumentando os riscos e dando menos margem aos erros. O tom pacífico e cooperativo, preconizado pelos países emergentes frente à África, advém da necessidade real de engajamento através de políticas auxiliares, visando à manutenção das boas relações. Todavia, é questionável até que ponto esse tom amigável poderá se manter frente aos muitos interesses que se projetam sobre o continente, muitos dos quais vão de encontro uns aos outros.

A África parece estar, cada vez mais, no centro da geopolítica global, e a forte influência da China e de outros Estados emergentes, aliada aos recursos minerais e energéticos abundantes, surge como o catalisador desse processo. A dependência chinesa de matérias-primas, ponto de grande sensibilidade na nova competição que paira sobre a África, molda a presença desse Estado no continente. Com a

crescente demanda por recursos naturais, frente ao crescimento populacional e urbanização acelerados, Beijing parece estar, cada vez mais, auferindo importância à África e tornando-a prioritária em suas relações internacionais. Assim como a hegemonia norte-americana no século XX assistiu à securitização do Oriente Médio – região de grande interesse econômico e político para esse país –, a consolidação da China como país hegemônico – ainda que em um mundo multipolar – poderá acarretar em uma securitização da África.

Nesse panorama, a África se torna central às relações internacionais, mas não sem a emergência de novos conflitos pelo controle dos recursos naturais ou, ainda, pela limitação da hegemonia chinesa no continente. Conforme ressalta Letícia Machado (2012) já há, na África, grande influência da China e dos Estados Unidos no curso das guerras civis, determinadas através das necessidades energéticas e minerais das duas potências; a acentuação dessas necessidades traria consequências importantes para o continente, alocando-o como palco de grandes disputas entre os *big players*.

Não obstante o fato de a presente sessão propor que a África se tornará central à geopolítica mundial, o mesmo deve ocorrer a partir de ingerências externas, com uma preocupação das grandes potências em extrair aquilo que o continente possui de mais valioso aos seus interesses: os recursos naturais. Conquanto a margem de manobra dos países africanos seja baixa em caso de disputas no seu território, um Estado do continente, por sua força política e econômica, pode ganhar destaque: a África do Sul, em sua condição de país emergente e integrante do grupo “BRICS”³³, visa simultaneamente a liderança regional, a qual disputa principalmente com Abuja, e um aumento de visibilidade global, valendo-se de suas boas relações com os Estados Unidos e de um comércio forte com a China e com outros países emergentes.

O papel assumido pela África do Sul possui uma dupla face, pois ao mesmo tempo em que se apresenta como um líder dos Estados africanos, o país se volta para o multilateralismo em busca de uma maior proeminência global. As negociações com os “BRICS” são prova disso, e tornaram-se um ponto importante da atual política externa sul-africana, não apenas pelo *status* que lhe é conferido,

³³ Os BRICS, grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, visa dar maior articulação e diálogo entre cinco economias emergentes, visando especialmente ganhos econômicos dada a importância de suas economias. Maiores informações sobre os BRICS podem ser acessadas na páginas do Itamaraty: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>

mas pelo comércio crescente com os países membros, crucial a sua economia. Essa escalada de tensões na África demandaria um posicionamento mais preciso de Pretória. As boas relações que esta possui com os Estados Unidos, e sua posição crítica em relação à China – apesar do enorme volume de comércio entre eles – podem se tornar determinantes caso haja uma opção concreta por Washington.

Hoje, os Estados Unidos não têm na África sua prioridade em termos de política externa, mas lá mantém uma presença forte, principalmente em termos militares, com a presença de tropas em treze Estados: Mali, Níger, Chade, República Democrática do Congo, Etiópia, Somália, Djibuti, República Centro Africana, Nigéria, Burkina Faso, Sudão do Sul, Uganda e Quênia. Conquanto essa militarização vise principalmente o combate aos grupos extremistas de origem islâmica, não se pode ignorar a capacidade que o país possui em caso de uma escalada de conflitos por recursos naturais. Washington não negligencia o ganho de influência que a China e outros emergentes têm obtido na África, e o aumento de sua presença militar serve também para esse fim.

A China, por sua vez, já alocou o continente no topo de sua agenda internacional, e busca tê-lo em sua esfera de influência. Os investimentos militares, ainda que pequenos se comparados aos comerciais, existem, mas possuem um caráter distinto do norte-americano, e consistem no fortalecimento das tropas de seus aliados, seja com o treinamento de tropas, seja através do fornecimento de equipamentos e materiais de guerra. Há, também, uma preocupação chinesa em se envolver nas missões de paz das Nações Unidas; tradicionalmente fornecedora de engenheiros e médicos, a China tem buscado aumentar sua presença de militares, possivelmente tendo em vista a própria proteção de seus interesses no continente.

Essa crescente militarização da África, catalisada pelos esforços chineses e norte-americanos, mostra que nenhum deles negligencia um possível embate no continente, mesmo que no longo prazo. Washington assiste com atenção às investidas de Beijing no continente, e tem na sua extensa rede de aliados, sob a égide da OTAN, uma grande força militar.

Não seria incorreto afirmar que o futuro da África depende das intenções das grandes potências, mas o modo pelo qual estas irão gerir suas posições no continente norteará o rumo deste. O panorama apresentado, de disputas mais intensas pelos abundantes recursos naturais africanos, sugerem que a

preponderância chinesa – e de outros países emergentes – tendem a atrair as atenções do resto do mundo para a região, opondo Beijing e Washington naquela que pode ser a primeira grande disputa entre as duas maiores potências do século XXI. O Brasil, que hoje possui um papel importante no continente, vale-se em grande parte do relativo esquecimento sob o qual ainda vive a África – não obstante o seu considerável ganho de importância nas últimas décadas. Há, na política africana brasileira, uma busca por liderança, mas cujo sucesso está intimamente atrelado à ausência de grandes atores no continente; caso essa situação se altere, e a África ganhe espaço na geopolítica global, a posição brasileira tende a se enfraquecer. O “anonimato” africano, favorável aos interesses de Brasília, já está em um processo de esgotamento; na medida em que as atenções se voltam para lá, aumentam-se as tensões e as chances de novos conflitos.

CONCLUSÃO

Mediante os fatos e argumentos apresentados, torna-se possível uma maior compreensão acerca da dimensão da política africana do governo Lula, dada a importância que essa teve – e tem – às relações internacionais brasileiras. Hoje, a atuação destacada de Brasília na África é observável em muitos aspectos, consolidando o continente como prioritário à agenda externa brasileira.

A partir do que foi analisado, buscou-se entender a atual presença brasileira na África como parte de um projeto global por parte do Brasil; a política externa de Lula, bastante distinta daquela preconizada por seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, priorizava as relações “sul-sul”, através das quais o país poderia horizontalizar suas parcerias, e adquirir maior autonomia e capacidade decisória. Não significou abrir mão das relações com as grandes potências, mas reduzir a dependência destas. Com a África, Brasília não apenas se tornou um ator de enorme relevância na região, como consolidou sua condição de Estado emergente em termos globais.

A posição assumida pelo Brasil na África possui uma dupla face, pois ao mesmo tempo em que se configura como uma expansão de uma potência emergente, insatisfeita com uma presença global limitada, é também uma aproximação entre países do terceiro-mundo, os quais buscam o desenvolvimento através da cooperação. Essa visão horizontal é amplamente aceita pelos Estados africanos, e o Brasil busca ao máximo se valer dela para aumentar sua influência no continente.

Essa dualidade, de potência em ascensão *versus* Estado em desenvolvimento, é ao mesmo tempo um mérito e um desafio que o Brasil precisa enfrentar. Para o país, é crucial a manutenção de uma imagem pacífica, mas sem abrir mão de seus interesses políticos e econômicos. Ao mesmo tempo em que muitas empresas brasileiras penetram nos Estados africanos em busca de investimentos e mercados, o governo brasileiro se volta para esses mesmos Estados em busca de apoio político, e compromete-se em manter uma simetria em suas políticas.

Sobre a continuidade da atual política africana, é possível que se levantem questionamentos acerca de sua durabilidade, especialmente em um cenário de troca de governo. Conquanto seja verdade que a ideologia partidária contribuiu para a

priorização da África a partir de 2003, também é verdade que a dimensão dessa inserção fez dela uma verdadeira política de Estado. Hoje, é pouco provável que um governo com ideologia distinta possa abdicar das relações com a África tamanha é a presença no continente. O setor privado, que vem recebendo amplo apoio governamental para investir no continente, representa hoje uma parcela significativa dos investimentos brasileiros nos Estados africanos, ao mesmo tempo em que empresas públicas, como a Petrobrás, encontram-se engajadas em setores de suma importância à economia brasileira.

O governo Dilma, que se iniciou no ano de 2010, após o segundo mandato de Lula, seguiu a mesma linha de pensamento de seu antecessor, com foco nas políticas sul-sul. Todavia, há menos confiança depositada nas relações internacionais, relativizando as prioridades externas brasileiras, dentre as quais se encontra a África. Dilma não abriu mão das relações íntimas com o continente, mas não as tratou com a mesma ênfase observada em Lula, fruto de uma política externa menos engajada e um maior foco nas políticas internas (KALIL, 2014). Se é possível afirmar que há um menor interesse brasileiro na África sob o governo Dilma, o mesmo deve compreendido em um contexto mais amplo, de priorização das políticas internas. Diferentemente de Lula, Dilma amenizou a participação do executivo nos assuntos internacionais, deixando-os a cargo da diplomacia, e evidenciando sua menor crença no sucesso brasileiro através da política externa (ALMEIDA, 2011).

Não obstante a menor proeminência observada em Dilma – e que não parece comprometer a amplitude da atual presença brasileira na África –, a atuação de Brasília segue um caminho que parece agradar aos seus parceiros africanos, mas que levanta questionamentos acerca do caráter meramente pacífico de sua política africana. Isso reflete, ao mesmo tempo, um desafio à diplomacia brasileira, mas também uma prova concreta de que o país vem ganhando espaço. Inegavelmente, a África proporcionou ao Brasil uma confiança em suas relações internacionais. Hoje, há uma fidúcia no potencial brasileiro, e a política externa é pensada autonomamente, da qual o país pode – e deve – obter ganhos mais expressivos. A importância da África reside justamente no fato de o Brasil atuar nesse continente como um país de grande importância, inserindo-se a partir de uma visão nacional e com base em interesses próprios.

O Brasil, na sua condição de potência emergente, deve se ater à África e às muitas oportunidades nela existentes. O outro lado do Atlântico Sul se apresenta como um local adequado à potencialização das capacidades externas brasileiras; cabe ao país atuar estrategicamente de modo a traduzir esse potencial em resultados efetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJAKAIYE, Olu. **China and Africa - Opportunities and Challenges**. Addis Ababa, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira**. Brasília, 2011.

BBC BRASIL: Com Dilma, o Brasil perdeu força na política internacional?. São Paulo, 12 fev. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140210_politica_externa_dilma_cc.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2014.

BBC BRASIL. Luanda, 17 set. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120917_angola_especial_abre_jf.shtml>. Acesso em: 04 maio 2014.

BBC BRASIL. Luanda, 20 out. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111020_angola_empresas_dg.shtml>. Acesso em: 28 mar. 2014.

BRASIL, Apex. **África do Sul: Perfil e Oportunidades Comerciais**. Brasília, 2011.

CERVO, Amado. **Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Brasília, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Brasília, 2002.

China-Africa Economic and Trade Cooperation. Beijing, 2013.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Brazil in the United Nations: 1946-2011**. Brasília, 2013.

COSTA, Juliana Jerônimo. **As relações Brasil-África no século XXI: da aproximação seletiva à aproximação diversificada**. São Paulo, 2012.

DOMTOTAL: A África nas relações internacionais e as consequências da descolonização. Belo Horizonte, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://www.domtotal.com.br/colunas/detalhes.php?artId=1365>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

ERICSSON, M. **Mineral supply from Africa: China's investment inroads into the African mineral resource sector**. Johannesburg, 2011.

EXTERIORES, Ministério das Relações. **Comércio Exterior da África**. Brasília, 2011.

GAYE, Adama; BRAUTIGAM, Deborah. **Is Chinese Investment Good for Africa?** Washington, 2007.

GOMES, Nilma Lino; VIEIRA, Sofia Lerche. **Construindo uma ponte Brasil-África: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Luso- Afrobrasileira (UNILAB)**. Lisboa, 2013.

IGLESIAS, Roberto Magno; COSTA, Katarina. **O investimento direto brasileiro na África**. Rio de Janeiro, 2011.

India-Africa: South-South: Trade and Investment for Development. Genebra, 2013.

KALIL, Mariana. **Continuidade por Inércia: uma análise empírica das relações internacionais do Brasil entre 2010 e 2014**. João Pessoa, 2014.

KEENAN, Patrick J.. **Curse or Cure? China, Africa, and the Effects of Unconditioned Wealth**. Chicago, 2008.

KREMER, Gaston Santi. **O crescimento econômico africano e a Política Externa do governo Lula para o continente**. Porto Alegre, 2012.

KING, Kenneth. **Aid within the Wider China-Africa Partnership: A view from the Beijing Summit**. Edimburgo, 2006.

LAFARGUE, François. **China in Africa**. Paris, 2009.

LAFARGUE, François. **China's Presence in Africa**. Paris, 2005.

LARGE, Daniel. **India's African Engagement**. Londres, 2010.

LECHINI, Gladys. **O Brasil na África ou a África no Brasil?: A construção da política africana pelo Itamaraty**. São Paulo, 2008.

LESSA, Antônio Carlos. **Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)**. Brasília, 2010.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. **A Autonomia na Política Externa Brasileira - A Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?** Brasília: Funag, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**. Brasília, 2005.

MACHADO, Letícia Wittlin. **As grandes potências em direção aos recursos naturais subsaarianos: participação nos conflitos locais**. Rio de Janeiro, 2012.

MAZRUI, Ali; WONDJI, Christophe. **História Geral da África - VIII: África desde 1935**. Brasília, 2010.

MENDONÇA, Filipe Almeida do Prado; MIYAMOTO, Shiguenoli. **A Política Externa do Governo Geisel (1964-1979)**. Porto Alegre, 2011.

MENDES, Carmen Amado. **A China e a cooperação Sul-Sul**. Lisboa, 2010.

MENEZES, Adolpho Bezerra de. **O Brasil e o mundo Ásio-africano**. Brasília: FUNAG, 2012.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)**. Brasília, 2009.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. **Interpretações da Política Externa do Governo Lula: hegemonia negociada, unilateralismo ou escapismo**. Recife, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Soares de. **A África desde o fim da Guerra Fria**. Lisboa, 2009.

ONU BRASIL. Brasília, 15 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/comercio-entre-brasil-e-africa-subsaariana-chega-a-12-bilhoes-de-dolares-em-2010/>>. Acesso em: 20 maio 2014.

PENNA FILHO, Pio. **A África nas relações internacionais: novas possibilidades ou nova partilha?** Brasília: Meridiano 47, 2008.

PENNA FILHO, Pio. **África do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)**. Brasília,, 2001.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul: O Arco Atlântico da Política Externa Brasileira**. Porto Alegre, 2008.

PIMENTEL, João Vicente de Sá. **Relações entre o Brasil e África Subsaária**. Brasília, 2000.

PUTNAM, Robert. **Diplomacia e Política Externa: a Lógica dos Jogos de Dois Níveis**. Curitiba, 2010.

REED, John. **China's 'Combat Troops' in Africa**. Washington: Foreign Policy, 2013.

RELATIONS, The Brazilian Ministry Of External. **South-South Cooperation Activities Carried ou by Brazil**. Brasília,, 2007.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **A política africana do Brasil no pós-guerra fria**. Curitiba, 2010.

RIBEIRO, Edgard Telles. **Diplomacia Cultural: Seu papel na Política Externa Brasileira**. Brasília, 2010.

SANCHEZ, Michelle. **Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)**. Curitiba: 2006.

SANTANA, Ivo de. **Relações econômicas Brasil-África: a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano.** Rio de Janeiro, 2003.

SANTANA, Ivo. **O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990.** Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, Luiz Cláudio Machado dos. **A Política Externa Brasileira para a África Negra: da "Interdependência" ao "Pragmatismo Responsável" (1964-1979).** Brasília, [s.d].

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?** Brasília, 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Política exterior do governo Lula: o desafio africano.** Brasília, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul.** Brasília, [s.d].

SAUTMAN, Barry; HAIRONG, Yan. **African Perspectives on China-Africa Links.** Cambridge, 2009.

SCHUTZER, Herbert. **Geopolítica brasileira na África Subsaariana: assertivas cooperativas e ou conflitivas dos governos de Geisel (1974-1979) e Lula (2003-2006).**:Em estudo de geopolítica comparada. São Paulo, 2009.

SILVA, Alberto da Costa e. **O Brasil, a África e o Atlântico no século XIX.** São Paulo, 1994.

SOARES, Eduardo Luiz de Souza. **A Política Externa Independente e a Relação Brasil-África.** Brasília: S, 2009.

STOLTE, Christina. **Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?** Londres: Catham House, 2012.

STUENKEL, Olivier. **Brazil in Africa: Bridging the Atlantic?.** São Paulo, 2013.

SULIMAN, Kabbashi M.; BADAWI, Ahmed A. A.. **Collaborative Research of the Impact of China's Investments in Sudan.** Cartum, 2011.

THE AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. Tunis, 11 maio 2014. Disponível em: <[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/India's Economic Engagement with Africa.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/India's_Economic_Engagement_with_Africa.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2014.

THE ECONOMIST. Moatize, 10 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/21566019-brazilian-companies-are-heading-africa->

laden-capital-and-expertise-new-atlantic-alliance#sthash.WZvcu4dK.dpbs>. Acesso em: 23 abr. 2014.

THE WORLD BANK. Washington. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/africa-brazil-bridging-final.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2014.

THINK AFRICA PRESS. Londres, 21 jan. 2013. Disponível em: <<http://thinkafricapress.com/development/trade-titans-brazil-new-china>>. Acesso em: 27 maio 2014.

VAN DIJK, Meine Pieter. **The New Presence of China in Africa.** Amsterdam, 2009.
VIZENTINI, Paulo Fagundes. **De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005).** Porto Alegre, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Política Africana do Governo Lula.** Porto Alegre.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases.** Porto Alegre: S, 1999.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo de; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração.** São Paulo, 2003.

VILAS-BÔAS, Júlia Covre. **A convergência de momentos entre o Brasil e a África: a política externa do Governo Lula e a NEPAD.** Brasília, 2011.

ZIEMATH, Gustavo. **Um Balanço Inicial da Política Externa do Governo Dilma: Continuidades.** Brasília, 2011.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 2007, Rio de Janeiro. **África.** Brasília, 2008. 244 p.