

POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL: MUDANÇA ENTRE LULA E DILMA?

Brazil's Africa Policy: Change between Lula and Dilma?

Guilherme Ziebell de Oliveira¹

Introdução

Os dois mandatos do governo Lula marcaram uma mudança significativa na política externa brasileira para a África. Depois de um longo distanciamento, as relações entre o país e o continente abandonaram a retórica, ganhando um novo impulso (VISENTINI, 2009). Entre 2003 e 2010, o Brasil ampliou significativamente sua participação na África. O país abriu (ou reabriu) embaixadas em dezoito países do continente (passando de 18 para 36 embaixadas), no que foi correspondido pelos países africanos, que abriram 13 novas embaixadas em Brasília, atingindo um total de 29 países com representação no Brasil. O avanço, todavia, não foi apenas diplomático. O volume de comércio entre o Brasil e a África cresceu consideravelmente, passando de US\$ 5 bilhões, em 2002, para US\$ 26 bilhões em 2008, e uma série de iniciativas foram criadas (como a Cúpula América do Sul-África) ou retomadas (como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – Zopacas – e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP) (AMORIM, 2010).

Após oito anos de intensa interação com o continente, nos quais o presidente brasileiro realizou 13 viagens à África, visitando 28 países (alguns deles mais de uma vez) (BRASIL, 2011d) e o chanceler Celso Amorim esteve no continente 66 vezes, participando de eventos oficiais em 25 países diferentes (BRASIL, 2011a), a eleição de Dilma Rousseff e a substituição do ministro Amorim por Antônio Patriota geraram uma série de expectativas em relação aos rumos que seriam adotados na política externa do

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPOL/UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS). Graduado em Relações Internacionais pela UFRGS. (oliveiragz@gmail.com).

país, inclusive para a África. Enquanto, para alguns analistas, houve uma continuidade no tratamento dispensado ao continente (DAUVERGNE; FARIAS, 2012), para outros, teria havido uma mudança na relação com a África (PEREIRA, 2012), refletida, entre outros, em uma diminuição dos contatos com os países do continente – com visitas da presidenta a apenas seis países africanos e de seus chanceleres (Patriota e Figueiredo em conjunto) a quinze. Após pouco mais de quatro anos, entretanto, pouco se produziu, na academia, em termos de reflexões acerca da política externa do governo Dilma, sobretudo em relação ao continente africano.

Esse artigo, nesse contexto, visa a analisar a política africana dos governos Lula e Dilma, de forma a avaliar se houve, realmente, uma mudança e, em caso afirmativo, qual foi a sua profundidade, de acordo com os níveis definidos por Charles F. Hermann (1990). Para tanto, o trabalho será dividido em três seções, além dessa introdução. Na primeira seção, serão analisadas as realizações da política externa brasileira para a África nos governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014). Em seguida, avaliar-se-ão, sobretudo a partir dos trabalhos de Hermann (1990) e Ricardo Sennes (2003), os conceitos de Mudança de Política Externa e de Matriz de Política Externa, cruciais para o propósito desse artigo. Por fim, a última seção apresentará as conclusões finais acerca do tema estudado.

A retomada de importância da África para o Brasil

O Brasil começou a construir uma política externa africana, lentamente, a partir da década de 1960, através da Política Externa Independente (PEI) lançada durante o governo Jânio Quadros. Esta atingiu o seu auge na década de 1970 – durante o governo de Ernesto Geisel – e, na década de 1990, vivenciou seu maior declínio, com a adoção do conceito de seletividade nas relações com o continente² (SILVA, 2010). A partir do governo Lula, entretanto, houve uma retomada de ímpeto na política externa brasileira para a África. Além dos laços históricos e étnicos que unem o Brasil ao continente africano, a retomada de importância da África para a política externa brasileira se

² A menor importância da África para a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso também fica expressa pelo número de países do continente por ele visitados ao longo de seus dois mandatos: apenas três (NETO, 2012).

deveu, sobretudo, a aspectos econômicos e estratégicos (LECHINI, 2008). O continente, longe da imagem de estagnação que predominava na década anterior, passou a ser percebido como um elemento essencial para a inserção internacional brasileira (VISENTINI, 2009).

Nesse contexto, de acordo com Saraiva (2012), o novo momento vivido pela África no século XXI coincidiu com um novo momento vivenciado pelo Brasil, o que permitiu a superação da dualidade entre pessimistas, que defendiam o isolamento da África e a orientação da política externa brasileira para os grandes centros hegemônicos, e otimistas, que insistiam que o Brasil deveria retornar às rotas do Atlântico Sul para restabelecer as conexões que existiam com o continente africano, promovendo uma “aproximação” das margens do Atlântico Sul. A política externa do governo Lula, assim, buscou, entre outros, aliar a manutenção de boas relações com parceiros tradicionais (como os EUA e a França, por exemplo) à diversificação de parcerias, aumentando a sua participação em espaços pouco ocupados pela diplomacia brasileira ao longo da década anterior (SILVA, 2010).

A África, dessa forma, foi incluída entre as prioridades da política externa brasileira. Assim, o presidente Lula, em seu discurso de posse, ressaltou que o continente teria um espaço destacado na agenda de política externa brasileira (SILVA, 2003). O maior engajamento com a África se daria, portanto, através de uma relação entre iguais, em um esforço comum de superação das dificuldades sociais e econômicas mútuas (SARAIVA, 2012). Além disso, ele seria, também, uma forma de elevar o perfil internacional do Brasil, garantindo o acesso a novos mercados e a vantajosas oportunidades econômicas, além de maior influência em foros multilaterais (BRASIL, 2011a).

Em grande parte de suas visitas aos países africanos, Lula foi acompanhado por comitivas de empresários brasileiros, interessados em possibilidades de expansão do campo de atuação de suas empresas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nesse contexto, serviu como financiador da internacionalização das empresas brasileiras, fornecendo empréstimos às empresas nacionais que atuavam em setores estratégicos (como infraestrutura, mineração e energia) em países africanos (PINHO, 2013). Isso foi fundamental para que empresas

como Petrobrás, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, responsáveis, entre outros, pela prestação de serviços e realização de obras de infraestrutura se instalassem (ou consolidassem sua presença) em diversos países do continente, fortalecendo os seus laços com o Brasil (MIYAMOTO, 2011).

Além disso, a interação com o Brasil levou aos países africanos diversos novos elementos, diferentes daqueles trazidos por outros parceiros internacionais (como China, Índia e EUA, por exemplo), ligados, sobretudo, ao combate à pobreza e às epidemias (principalmente o vírus do HIV/AIDS), além da introdução e do desenvolvimento de tecnologias melhor adaptadas à sua realidade e de uma importante parceria em foros multilaterais (VISENTINI, 2009). Nesse contexto, destaca-se que diversos países africanos demonstraram interesse na implementação de programas inspirados no Fome Zero e no Bolsa Família, sobretudo devido à efetividade demonstrada por eles no Brasil. Assim, a partir de 2005, o Brasil passou a fornecer apoio técnico para governos africanos interessados na implementação de programas de transferência de renda. Além das missões realizadas por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ao continente africano, representantes de Gana, Guiné-Bissau, Moçambique, Nigéria, África do Sul e Zâmbia realizaram visitas ao Brasil, como forma de estudar a implementação e o gerenciamento de tais programas (STOLTE, 2012).

É importante ressaltar, ainda, entre as iniciativas de aproximação do governo brasileiro com os países africanos, a criação de um escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Gana, o estabelecimento de uma fazenda-modelo para a produção de algodão no Mali, e a instalação de centros de formação profissional, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), em Guiné-Bissau e Cabo Verde. Além disso, o governo brasileiro firmou acordos de serviços aéreos com países africanos, como forma de facilitar a criação de rotas aéreas entre as duas regiões e fomentar o fluxo de bens e pessoas entre o Brasil e a África (BRASIL, 2011a).

Ainda, o governo brasileiro manteve o apoio aos processos de pacificação e reconstrução, concedeu assistência e crédito em diversas áreas e também perdoou a dívida externa de diversos países africanos. Além disso, foram criados e reforçados

projetos de cooperação nas áreas de educação (como o PEC-G, o PEC-PG,³ e a Unilab⁴) e de saúde, com o estabelecimento de 53 atos bilaterais com 22 países na área da saúde. Destacam-se, entre esses, projetos de auxílio ao combate à malária (em Angola, Camarões, Guiné-Bissau e Quênia) e ao HIV/AIDS (no Quênia, São Tomé e Príncipe, Botsuana, Zâmbia, Burundi, Cabo Verde e Guiné-Bissau) e para o diagnóstico da anemia falciforme (em Angola, Benin, Senegal e Gana) (BRASIL, 2011c).

Outro ponto importante da aproximação brasileira com a África ao longo do governo Lula pode ser visto na realização das Cúpulas América do Sul-África (ASA). Em uma visita ao Brasil, em 2005, o então presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, manifestou interesse no estabelecimento de um mecanismo capaz de aproximar os países africanos do Brasil. O presidente brasileiro se mostrou favorável à ideia, mas sugeriu que a proposta englobasse também os demais países sul-americanos, como forma de dar maior peso a tal mecanismo. Como resultado dessa interação, em 2006 foi realizada a I Cúpula América do Sul-África (ASA), em Abuja, Nigéria, reunindo os 65 países das duas regiões e estabelecendo, entre outros, a realização de uma Cúpula a cada dois anos, além de encontros de chanceleres entre cada Cúpula e outros encontros, inclusive ministeriais setoriais. Em 2009, a II Cúpula América do Sul-África foi realizada em Isla Margarita, na Venezuela (BRASIL, 2011a).

Em termos de defesa, é importante ressaltar o relançamento, em 2007, da Zopacas,⁵ além do estabelecimento de diversos acordos de cooperação em defesa com

³ O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) foi criado oficialmente em 1965. Ele possibilita que estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico realizem sua graduação em Instituições de Ensino Superior brasileiras. O Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG) foi criado em 1981, sendo atualizado em 2006. Ele oferece bolsas de estudo para estudantes de países em desenvolvimento para formação em cursos de mestrado e doutorado em Instituições de Ensino Superior brasileiras.

⁴ Em 2008, foi criada a Comissão de Implantação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). A ideia era uma universidade no Brasil alinhada à integração com a África, especialmente com os países africanos membros da CPLP. Em 2010, a Unilab foi instituída como Universidade Pública Federal e, em maio de 2011, foi inaugurada, contando com *campi* no Ceará e na Bahia.

⁵ A Zopacas, criada na década de 1980, realizou diversas reuniões ao longo da década de 1990 e depois de um longo período de inatividade – que quase custou sua existência – foi revitalizada a partir de uma reunião realizada em Luanda, por iniciativa de Angola, em 2007 (PENHA, 2011). Visentini (2009), por sua vez, destaca o potencial da Zopacas de servir como espaço de interação entre diversos processos de

sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria e Senegal) e a ratificação de um acordo com Cabo Verde, que fora assinado em 1995. Em termos práticos, destaca-se a criação, pelo Brasil, de um Centro de Formação de Forças de Segurança na Guiné-Bissau; a doação de embarcações e uniformes para as Marinhas de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Namíbia; o envio de instrutores brasileiros para um Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição no Benim; o apoio brasileiro à criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia; e a colaboração para a reforma do setor de segurança e defesa bissauguineense (BRASIL, 2011b).

A reaproximação com o continente africano e, sobretudo, com a África Ocidental, tem se mostrado extremamente importante para o Brasil. Economicamente, percebe-se um crescimento expressivo do intercâmbio comercial. É importante destacar a atuação da Petrobras, que é o parceiro mais importante da Nigéria no setor petrolífero, além de estar presente também em Angola e em outros quatro países africanos, e também de empresas da área de defesa, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), presentes e atuantes na África, tanto na vertente comercial quanto na de difusão do conhecimento tecnológico e de realização de projetos conjuntos (BRASIL, 2011b; MIYAMOTO, 2011).

Ainda que o comércio com a África, mesmo após essa significativa expansão, tenha ficado bastante distante do observado com a América do Sul, com os EUA, com a Europa ou com os países asiáticos, é inegável que houve uma inflexão na agenda de política externa brasileira, que deixou de privilegiar, através de parcerias seletivas, apenas as ligações com as grandes potências, dando maior evidência ao continente africano. Nesse sentido, destaca-se que, em 2009, 50% dos projetos de desenvolvimento internacional do Brasil, gerenciados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), eram destinados a países africanos e em 2010 esse percentual aumentou para aproximadamente 60%, totalizando mais de US\$ 22 milhões (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011) No total, no período compreendido entre 2003 e 2010, o Brasil estabeleceu

integração do Atlântico Sul, favorecendo o relacionamento entre Mercosul e ECOWAS/CEDEAO, por exemplo.

481 projetos de cooperação⁶ com os países do continente africano, sendo 420 concluídos ainda dentro deste período (BRASIL, 2015a).

Em termos político-diplomáticos, destaca-se que o Brasil, junto às nações africanas, realizou esforços que buscavam reduzir assimetrias, garantir o acesso a novos mercados e também aumentar o seu protagonismo no cenário internacional. Nesse contexto, o apoio recorrente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), obtido pelo Brasil, em suas demandas de ocupar um assento de membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas se mostrou bastante expressivo (MIYAMOTO, 2011).

Dilma Rousseff assumiu a presidência do Brasil em janeiro de 2011 e, junto com ela, Antônio Patriota⁷ assumiu o Ministério das Relações Exteriores, substituindo Celso Amorim. Diversas expectativas surgiram em relação aos rumos que seriam tomados na política externa do novo governo, especulando-se sobre mudanças ou sobre a continuidade da política anterior. Ainda no primeiro ano de governo, Dilma realizou sua primeira visita ao continente africano, dando indícios de que a política anterior seria mantida. Após participar da reunião do IBAS na África do Sul, a presidenta visitou Moçambique e Angola. No mesmo ano Dilma designou o ex-presidente Lula como representante oficial do Brasil na 17ª Cúpula da União Africana (UA) realizada na Guiné Equatorial (BANCO MUNDIAL; IPEA, 2011), e promoveu a criação do “Grupo África”. O grupo, composto por diferentes ministérios além de especialistas e executivos do setor privado, tinha por objetivo associar investimentos e vendas brasileiras a programas de desenvolvimento locais, como forma de proporcionar ganhos maiores ao continente africano, além de coordenar a atuação das empresas brasileiras no continente, garantindo um projeto geral para o país (CABRAL, 2011).

Ao longo de do primeiro ano de governo, foram estabelecidos 81 novos projetos de cooperação com países do continente, entre os quais se destacam a capacitação de militares em Guiné-Bissau, Senegal e Benim e um projeto para a modernização da previdência social de Moçambique (BRASIL, 2015a). Além disso, em junho daquele

⁶ Os projetos de cooperação são divididos pela ABC em quatro categorias: cooperação Sul-Sul, cooperação trilateral, cooperação trilateral com organismo e cooperação de bloco.

⁷ Patriota, por sua vez, foi substituído, em agosto de 2013, por Luiz Alberto Figueiredo.

ano, o ex-ministro do governo Lula, José Graziano, foi eleito Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em grande medida por conta do apoio dado pelos países africanos (SARAIVA, 2012).

Durante o ano seguinte, a presidenta não realizou visitas ao continente africano, mas 37 projetos de cooperação foram estabelecidos com países africanos. Entre esses, destacam-se um novo projeto de capacitação de militares no Senegal e também em Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Nigéria e Angola e o apoio técnico para realização de eleição presidencial na Guiné-Bissau (BRASIL, 2015a). Também em 2012, o Brasil firmou um acordo de cooperação com Moçambique, comprometendo-se em auxiliar o país africano a implementar o programa “Luz para Todos”, que tem como objetivo garantir o acesso à eletricidade para residências e empresas nas áreas rurais e que, no Brasil, desde 2003, já garantiu o acesso à eletricidade a mais de três milhões de famílias (PINHO, 2013). No total, ao longo daquele ano, o BNDES forneceu US\$ 642 milhões em financiamento para empresas brasileiras atuantes no continente, o que representou um aumento de 46% em relação ao ano anterior (MARULL, 2013). Além disso, no mesmo ano o Brasil acertou a venda de aviões Super Tucano para Angola, Burkina Faso e Mauritânia (SILVEIRA, 2012).

Em 2013, Dilma retomou a agenda de visitas ao continente africano. Além de visitar a Guiné Equatorial no contexto da III Cúpula América do Sul-África, a presidenta realizou visitas oficiais à Nigéria, à África do Sul (para a V Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos BRICS) e à Etiópia (onde participou das celebrações dos 50 anos da União Africana). Além disso, foi aberta a 37ª embaixada do país no continente (em Lilongwe, Malauí),⁸ o programa PEC-G foi reforçado (através do Decreto Presidencial n. 7.948, que conferiu maior força jurídica ao seu regulamento), foram estabelecidos novos projetos de capacitação militar com Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal, e a presidenta anunciou, na Etiópia, o perdão e a reestruturação de US\$ 900 milhões em dívidas de países africanos com o Brasil⁹

⁸ O Brasil contava, em 2013, com 33 embaixadas de países africanos em Brasília, quatro a mais do que no final do governo Lula (GARCIA, 2013).

⁹ Os países atingidos pela decisão foram Congo, Costa do Marfim, Gabão, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Mauritânia, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo (RDC), Senegal,

(MARULL, 2013). Ainda, no mesmo ano uma representação do BNDES para a África foi criada na África do Sul, e uma nova venda de aviões Super Tucano foi realizada, dessa vez para o Senegal (BNDES, 2013; VILLELA, 2013).

Em 2014, último ano de seu primeiro mandato, a presidenta Dilma Rousseff não realizou visitas ao continente africano. Ainda assim, novos projetos de capacitação militar foram estabelecidos com Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal, bem como um projeto de cooperação com a Costa do Marfim para o desenvolvimento sustentável do setor de pesca e aquicultura no país, e um projeto de cooperação triangular com Angola e a FAO (BRASIL, 2014; 2015a).

Fica claro, assim, que há, a partir de 2003, a colocação da África em um espaço destacado da agenda de política externa brasileira. Isso se deu a partir da construção de um discurso e de políticas que se direcionavam não apenas aos países africanos individualmente, mas também para o continente como um todo, movimento que se insere em uma estratégia brasileira de fortalecimento do multilateralismo (RIZZI et al, 2011). Nesse contexto, a ideia de Saraiva (2012), de que a nova política africana, inaugurada a partir de 2003, já se consolidou como uma política de Estado, ganha força.

Matriz e Mudança de Política Externa

Em geral, a análise da política externa de um país se dá a partir do recorte em diferentes governos, buscando-se semelhanças e diferenças que são associadas, em grande medida, a cada período presidencial. Ricardo Sennes (2003), por sua vez, propõe um modelo diferente de análise. A partir do entendimento de que as percepções, perspectivas, estratégias e valores que sustentam a política externa de um país costumam variar em menor grau do que os mandatos presidenciais, podendo haver, em geral, apenas uma variação no estilo de condução diplomática de um governo para outro, o autor propõe a noção de matriz de política externa.

Segundo o autor, a ideia de matriz “diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual ele concebe a dinâmica do sistema internacional” (SENNES, 2003, p. 36). Dessa forma, a matriz da política

Sudão, Tanzânia e Zâmbia, sendo a RDC e a Tanzânia os detentores das maiores dívidas, que foram reestruturadas

externa de um Estado não seria o reflexo de um núcleo burocrático específico (não sendo produto exclusivo de um determinado governo ou governante), mas sim um conjunto de opções, concepções e estratégias em um nível de agregação de ordem nacional, generalizável a um determinado país. Nesse sentido, a noção de matriz leva em consideração condicionamentos e opções estruturais, que, em geral, sofrem mudanças em espaços de tempo maiores do que a duração dos governos, sobretudo nos regimes presidencialistas. Assim, a determinação da matriz pela qual se baseiam as posturas externas de um Estado, portanto, implicaria na identificação dos elementos que determinam a sua projeção internacional.

Dilma Rousseff foi Ministra (de Minas e Energia e Ministra-Chefe da Casa Civil) durante o governo Lula, além de ter sido a responsável por chefiar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal no período e de ter recebido o apoio de Lula em sua candidatura à presidência (BERTAZZO, 2012). Levando isso em consideração, e adotando a ideia de matriz de política externa, podemos afirmar que, em grande medida, o governo Rousseff representou uma continuação da matriz em que estava inserido o governo Lula,¹⁰ o que, todavia, não exclui a possibilidade de mudanças na concepção e na condução da política. Nesse sentido, o trabalho de Charles Hermann (1990) é de grande utilidade. Nele o autor busca entender quais fatores levam os Estados a mudarem suas políticas externas. Segundo ele, grande parte das mudanças que ocorrem nas políticas externas dos países se dão quando novos governos, com diferentes alinhamentos e/ou percepções do cenário e das agendas internacionais, assumem o poder, sendo estas, em geral, bastante significativas. Hermann, entretanto, se foca na análise das mudanças que ocorrem sem que haja uma mudança em quem governa o país (o que ele chama de mudanças autocorretivas).

Ainda que a eleição de Dilma Rousseff tenha representado, formalmente, uma mudança de governo, apoiando-se na noção de matriz de política externa e também no fato de, em grande medida, ambos os governos terem o mesmo alinhamento político e percepções do cenário e das agendas internacionais (e também nacionais), pode-se

¹⁰ O governo Lula, segundo Silva (2010, p.18), “[operava] sobre a matriz de inserção internacional do Brasil que se esboçou já no final do governo Cardoso, mas que ganhou contornos mais nítidos apenas com a ascensão do novo governo”.

considerar que há uma continuidade no governo, ainda que ele seja comandado por outro chefe de Estado. A partir dessa percepção, o trabalho de Hermann torna-se uma ferramenta útil para avaliar se houve, de fato, mudanças na política externa brasileira para o continente africano a partir do governo Dilma, bem como qual a sua profundidade.

Hermann (1990) divide as mudanças autocorretivas em quatro diferentes níveis. O primeiro nível seria o de *Mudanças de Ajuste*, que diria respeito a uma mudança no esforço com que se busca determinado objetivo, sem que haja mudança nos objetivos ou mesmo na maneira através da qual eles são buscados. O segundo nível seria o de *Mudanças de Programa*, representado por mudanças nos métodos ou meios utilizados para atingir um determinado objetivo, que permaneceria inalterado. O terceiro nível seria o de *Mudança de Objetivo*, no qual haveria uma substituição ou o abandono do objetivo inicial da política externa. Por fim, o quarto nível, o mais radical de todos, seria o de *Mudança de Orientação Internacional*, no qual seriam realizadas mudanças em diversas políticas ao mesmo tempo, implicando em uma mudança no papel internacional do ator em questão.

Ainda, para o autor, haveria quatro diferentes fontes de mudanças significativas de política externa, as quais poderiam interagir, sendo ao mesmo tempo causa e efeito umas das outras e, assim, gerar as mudanças. A primeira seria a *realizada pelo líder*, que importaria sua própria visão à política externa. A segunda seria a *defesa burocrática*, que diria respeito às pressões realizadas por grupos dentro do governo (agrupados uniformemente ou dissipados) interessados em uma determinada mudança na política externa. A terceira seria a *reestruturação doméstica*, que ocorreria quando os grupos que sustentam o governo mudassem a suas opiniões em relação a determinado assunto ou mesmo sua composição. A quarta fonte seriam os *choques externos*, eventos internacionais responsáveis por impactos significativos e impossíveis de serem ignorados pelo Estado em questão. Essas fontes, todavia, não gerariam, independentemente, mudanças significativas de política externa, tendo o processo de tomada de decisão do governo um papel fundamental nessa alteração, já que este atuaria como um facilitador e/ou dificultador do processo de mudança de política externa.

O ex-presidente Lula, em seus três primeiros anos de governo (2003-2005) visitou 12 países africanos (São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul, em 2003; São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde, em 2004; e Nigéria, Gana, Guiné-Bissau, Senegal e Camarões, em 2005). Dilma Rousseff, por sua vez, em um período equivalente (2011-2013), visitou apenas seis países africanos¹¹ (África do Sul, Moçambique e Angola, em 2011, e Nigéria, Guiné Equatorial e Etiópia, em 2013). Em grande medida, essa menor presença da presidenta no continente africano foi um dos principais motivos para que se criasse uma ideia de que o continente teria menos espaço – e importância – na política externa brasileira.

Cabe destacar, todavia, que a conjuntura vivida pelos dois governos foi bastante diferente. Internamente, o governo Dilma enfrentou um contexto mais difícil que seu antecessor. A partir do final de 2010 e início de 2011, começaram a ficar cada vez mais claros os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a manutenção de juros elevados e apreciação cambial, o que passou a exigir esforços redobrados do governo federal (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Além disso, a renovação da infraestrutura nacional para a Copa do Mundo de futebol de 2014 também se mostrou (e tem se mostrado) um importante desafio para o governo.

Além das mudanças no contexto interno, Dilma Rousseff também enfrentou um ambiente externo mais hostil que Lula, com os efeitos da crise econômica mundial tendo sido sentidos de forma mais acentuada no seu governo (PEREIRA, 2012). Além disso, ela também teve de enfrentar a chamada “Primavera Árabe”, bem como seus desdobramentos no continente africano (queda de regimes, instabilidade e renovada ingerência das potências ocidentais na região, entre outros). Esses fatores, em grande medida, contribuíram para que o governo Rousseff deixasse a política externa em um segundo plano (ou ao menos desse menos enfoque a ela do que o governo anterior¹²), detendo-se com mais atenção à política interna. Ainda assim, o governo Rousseff deu

¹¹ Cabe ressaltar, todavia, que Lula, nos três primeiros anos de seu segundo mandato (2007-2009), também realizou visitas a apenas seis países africanos: Burkina Faso, República do Congo, África do Sul, Angola, Moçambique e Líbia (BRASIL, 2011d).

¹² Diferentemente dos dois presidentes anteriores, Dilma Rousseff deu menos ênfase à “diplomacia presidencial”. Isso se refletiu não só no menor número de visitas ao continente africano, mas em um menor número de visitas oficiais da presidenta a outros países como um todo.

continuidade a 61 projetos de cooperação com países africanos que haviam sido estabelecidos através da ABC durante o governo Lula, além de dar início a 156 outros (BRASIL, 2015a).

Além disso, alguns autores apontam que a criação de um grande número de projetos de cooperação com os países africanos durante o governo Lula sobrecarregou a capacidade do Estado brasileiro (tanto em termos de recursos humanos quanto financeiros), além de ter gerado certa sobreposição institucional, o que teria contribuído para dificultar a avaliação da correlação de custos e benefícios dos projetos, e criado entraves ao desenvolvimento de projetos de longo prazo (ALVES, 2013). A criação de um menor número de projetos de cooperação durante o governo Dilma estaria, dessa forma, inserida em um contexto de melhor organização, planejamento e estruturação dos projetos desenvolvidos, e de consolidação das iniciativas lançadas anteriormente, como destacado por Antônio Patriota (BACHEGA, 2014).

Nesse sentido, pode-se perceber que, em relação à África, o governo Rousseff deu uma significativa ênfase à cooperação na área de Defesa. Enquanto no governo Lula apenas cerca de 1% dos projetos de cooperação estabelecidos via ABC foram nesta área,¹³ no governo de Dilma Rousseff esta proporção saltou para cerca de 16% (BRASIL, 2015a).¹⁴ Em grande medida, isso reflete o reforço da importância do Atlântico Sul como espaço geopolítico prioritário para o Brasil, bem como uma vinculação crescente entre as políticas externa e de defesa do País, processo que teve seu início ainda no governo Lula – com a criação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, por exemplo –, intensificando-se durante o governo Rousseff – com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, por exemplo (ABDENUR; NETO, 2014). Ainda nesse contexto, cabe ressaltar que o ex-chanceler Celso Amorim, que atuou como Ministro da Defesa ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff, realizou visitas oficiais a seis países africanos entre 2011 e 2014 (visitando alguns deles

¹³ Apenas 5 projetos na área de Defesa, dos 481 estabelecidos (BRASIL, 2015a).

¹⁴ Com 25 dos 156 projetos de cooperação sendo na área de Defesa (BRASIL, 2015a).

mais de uma vez)¹⁵ enquanto esteve à frente da pasta, reforçando, assim, a ideia de que a área de Defesa recebeu uma atenção prioritária na política africana de Dilma.

Conclusão

Frente ao que foi exposto, podemos afirmar que a política externa brasileira para a África passou apenas por uma mudança de ajuste, a partir da perspectiva estabelecida por Hermann (1990), entre os governos Lula e Rousseff. Assim, houve apenas a diminuição da intensidade das relações do Brasil com o continente (expressa no menor número de visitas da presidenta e de projetos de cooperação estabelecidos), sem entretanto alterar o seu espaço na política externa brasileira. Nesse sentido, a África continua sendo vista pelo governo brasileiro como um espaço fundamental para elevar o perfil internacional do Brasil, além de proporcionar acesso a novos mercados e oportunidades econômicas e maior influência em foros multilaterais.

Em grande medida, a mudança de ajuste realizada pelo governo Rousseff poderia ser associada à ideia defendida por Putnam (2010), que argumenta que a política interna e a política externa afetam-se mutuamente. Nesse sentido, o autor destaca que a definição da política externa não depende de um ator unitário, sendo uma composição dos interesses do nível nacional (em que grupos setoriais pressionam o governo) e do nível internacional (em que se busca satisfazer as pressões internas e, ao mesmo tempo, minimizar as consequências internas de situações adversas no plano exterior).

Nesse contexto, os choques externos, evidenciados pelo cenário internacional mais desfavorável (com a intensificação dos impactos da crise econômica mundial e com uma renovada atuação das potências ocidentais no continente africano), e também um cenário interno mais conturbado (alguns sinais de esgotamento do modelo interno de crescimento, a necessidade de renovar a infraestrutura nacional e as manifestações populares ocorridas em 2013, entre outros), teriam servido como fontes para que o governo Rousseff realizasse uma mudança na intensidade com que o país busca sua inserção no continente africano. Além disso, as diferenças nos perfis políticos de Lula e Dilma também poderiam ser apontados como fatores para a mudança – ainda que não

¹⁵ Amorim realizou visitas a Cabo Verde, em 2011; a Angola, Namíbia e Cabo Verde, em 2013; e a Moçambique, África do Sul, República Democrática do Congo e Angola em 2014 (BRASIL, 2015b).

tenham se mostrado como determinantes. Apesar dessa mudança, entretanto, fica claro que os objetivos da política externa brasileira para o continente africano se mantiveram os mesmos nos dois governos (devendo se manter assim também no próximo mandato de Dilma Rousseff), o que é evidenciado pela manutenção dos laços e da realização de projetos de cooperação com o continente – com particular ênfase à cooperação em matéria de Defesa –, em menor escala, mas com profundidade e concepções semelhantes às definidas pelo governo anterior.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana E.; NETO, Danilo M. O Atlântico Sul e a cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F (Orgs.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.
- ALVES, Ana Cristina. **Brazil–Africa Technical Co-operation: Structure, Achievements and Challenges Policy Briefing 69**. Global Powers and Africa Programme. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2013, 4p.
- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, Edição Especial, p. 214-240, 2010.
- BACHEGA, Hugo. Patriota nega recuo de política externa e diz que 'era hora de consolidar'. **BBC Brasil**. São Paulo, 22 maio 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/05/140513_entrevista_patriota_hb>. Acesso em 12 abr. 2015.
- BANCO MUNDIAL; Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011. 135 p.
- BERTAZZO, Juliana. An Initial Survey of the Dilma Rousseff Administration in Brazil. **Critical Sociology**, v.38, n.6, p.889-892, 2012.
- BNDES inaugura escritório de representação na África. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. Rio de Janeiro, 06 dez. 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_I

mprensa/Noticias/2013/Todas/20131206_africa.html>. Acesso em 11 nov. 2014.

BRASIL, Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Projetos – Cooperação Sul-Sul**. 2015a. Disponível em: <www.abc.gov.br/projetos>. Acesso em 12 abr. 2015.

BRASIL, Angola e FAO assinam acordo de cooperação. **Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa)**. Brasília, 22 jan. 2014. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/1577373/brasil-angola-e-fao-assinam-acordo-de-cooperacao>>. Acesso em 11 nov. 2014.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Agenda do Ministro**. 2015b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/agenda-de-autoridades/agenda-do-ministro>>. Acesso em 10/04/2015.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010 – Resumo Executivo**. 2011a. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/resumo-executivo/>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010 – África – Defesa**. 2011b. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.14-africa-defesa/at_download/file>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Balanco de Política Externa 2003-2010 – África – Saúde**. 2011c. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.4-africa-saude/view>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo: 2003-2010**. 2011d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010>>. Acesso em: 04 nov. 2013.

CABRAL, Lídia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. Textos Cindes Nº26**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2011, 39p.

DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah. The Rise of Brazil as a Global Development Power. **Third World Quarterly**, London, v. 33, n. 5, p. 903–917, 2012.

- GARCIA, Marco A.. Dez anos de Política Externa. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, nº 34. International Studies Association, 1990, p. 3-21.
- LECHINI, Gladys. O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty. **Nueva Sociedad**, México, Nº35, Jul-Dez 2008, pp.55-71. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p9-4_1.pdf>. Acesso em 12 maio 2012.
- MARULL, Yana. Brasil confirma prioridade da África em sua política externa ao perdoar dívidas. **Yahoo Notícias**. [S.l], maio, 2013 Disponível em: <br.noticias.yahoo.com/brasil-confirma-prioridade-africa-politica-externa-ao-perdoar-194047683.html>. Acesso em: 24 nov. 2013.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **A política externa brasileira para a África no início do novo século: interesses e motivações**. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador, 2011.
- NETO, Danilo M. S. Brazil & Africa: Challenges and opportunities. **Africa Quarterly**. New Delhi, v.51, n.3-4, Special Edition, p.76-85, 2012.
- PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.
- PEREIRA, Anthony W. Continuity Is Not Lack of Change. **Critical Sociology**, v.38, n.6, p.777-787, 2012.
- PINHO, Carlos E. S. Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo: Las Relaciones Brasil-África en la Promoción de las Políticas Públicas (2003-2012). **América Latina Hoy**, Salamanca, n.63, p. 91-112, 2013.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica do jogo de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.18, n.36, p.147-174, 2010.
- RIZZI, Kamilla R.; MAGLIA, Cristiana; PAES, Lucas; KANTER, Marcelo. O Brasil na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio. **Conjuntura Austral**, v.2, n.5. 2011. P. 1-21.
- SARAIVA, Flavio, **África parceria do Brasil atlântico: Relações Internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

- SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SILVA, André Luiz R. As transformações matriciais da Política Externa Brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47**, Brasília, v.11, n.120, p.18-24, 2010.
- SILVA, Luiz Inácio (Lula) da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**, Brasília – DF, 01 de janeiro de 2013. Disponível em : <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/at_download/file>. Acesso em: 10 de dezembro de 2014.
- SILVEIRA, Virgínia. EMBRAER fecha venda de Super Tucano para três países da África. **Valor Econômico**. São Paulo, 28 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2591312/embraer-fecha-venda-de-super-tucano-para-tres-paises-da-africa>>. Acesso em 11 nov. 2014.
- STOLTE, Christina. **Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources? Chantham House Briefing Paper – November 2012**. Africa Programme and Americas Programme. London: Chantham House, 2012, 20 p.
- TEIXEIRA, Rodrigo A.; PINTO, Eduardo C. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Textos para Discussão 006 – 2012**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Economia, 2012, 35p. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2013.
- VILLELA, Flávia. Feira de defesa e segurança vai trazer bons acordos para o Brasil, diz Amorim. **Agência Brasil**. Brasília, 08 abr. 2013. Disponível em <<http://ebc.com.br/noticias/brasil/2013/04/feira-de-defesa-e-seguranca-vai-trazer-bons-acordos-para-o-brasil-diz-amorim>>. Acesso em 11 nov. 2014.
- VISENTINI, Paulo G.F. **Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or Soft Imperialism? Lula’s Brazil-Africa Relations (2003 onwards)**. [2009] Preliminary version. Seminar: Leiden, 2009. Presented on Research Seminars at African Studies Centre, April, 16, 2009. Disponível em: <<http://www.ascleiden.nl/GetPage.aspx?url=/events/event1239091101>>. Acesso em 8 nov. 2013.

Recebido em 20 novembro de 2014. Aprovado em 23 de abril de 2015.

RESUMO

A política externa brasileira para a África sofreu uma importante inflexão a partir de 2003. Depois de um longo período de distanciamento, a ascensão ao poder de Luiz Inácio (Lula) da Silva marcou uma reorientação clara da política externa brasileira, e uma retomada da atribuição de importância ao continente africano. Ao longo dos dois mandatos de Lula, o Brasil se reaproximou da África, ampliando sua participação no continente e transformando-o em um importante parceiro do país, não só em termos políticos, mas também econômicos. Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência do Brasil, e o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, foi substituído por Antônio Patriota, levantando muitos questionamentos acerca dos rumos que seriam adotados na condução da política externa do novo governo. Este trabalho busca analisar se houve, ou não, uma mudança na política externa brasileira para a África no governo Dilma Rousseff em relação ao governo Lula da Silva e, em caso positivo, qual a sua profundidade. Para tanto, apoia-se nos trabalhos de Charles Hermann (1990), para analisar os diferentes níveis de mudança de política externa; Ricardo Sennes (2003), para demonstrar que há uma continuidade na matriz de política externa dos governos Lula e Dilma; e de Robert Putnam (2010), para demonstrar que as mudanças ocorridas, em grande medida, são reflexos das transformações ocorridas tanto no cenário internacional quanto no cenário interno do país.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; África; Dilma Rousseff; Lula; Mudança;

ABSTRACT

Brazilian foreign policy towards Africa has suffered a major inflection from 2003. After a long period of estrangement, the rise to power of Luiz Inácio (Lula) da Silva underscored a clear reorientation of Brazilian foreign policy, and a resumption of the assignment of importance to the African continent. Over the two terms of Lula, Brazil has reconnected Africa, increasing its participation in the continent and making it an important partner, not only politically, but also economically. In 2011, Rousseff became president of Brazil, and Celso Amorim, then foreign minister, was replaced by Antonio Patriota, raising many questions about the directions that would be adopted in the new government's conduct of foreign policy. This paper seeks to analyze whether there has or has not been a shift in Brazil's foreign policy towards Africa in the Rousseff administration in relation to the Lula da Silva government and, if so, how deep has it been. To do so, it relies on the work of Charles Hermann (1990), to analyze the different levels of change in foreign policy; Ricardo Sennes (2003), to demonstrate that there is a continuity in the foreign policy matrix between Lula and Dilma; and Robert Putnam (2010), to demonstrate that the changes that have occurred are, to a large extent, a reflection of the transformations that have taken place in both the international scenario and the domestic arena.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Africa; Dilma Rousseff; Lula; Change;