

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 2 | 2016

*A cooperação brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff*

Alexandre César C. Leite,  
Thamirys Ferreira Cavalcante

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex*

## A Cooperação Brasileira para a África: da diplomacia presidencial de Lula da Silva à diplomacia comercial de Dilma Rousseff<sup>1</sup>

Alexandre César Cunha Leite<sup>2</sup>  
Thamirys Ferreira Cavalcante<sup>3</sup>

**Resumo:** Desde a última década tem se observado um movimento brasileiro em direção à África cada vez mais forte. Embora as relações do Brasil com a África remontem a própria história brasileira, só na última década é que o vizinho africano passou a ser prioridade na agenda da política externa brasileira. Muitos estudiosos afirmam que o ex-presidente Lula da Silva desempenhou um papel importante por trás do dinamismo observado nos anos recentes. O objetivo do presente trabalho foi analisar a política externa brasileira voltada para a África durante os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), identificando suas continuidades e descontinuidades. Para identificar qual o teor e extensão das continuidades e descontinuidades entre os dois governos foi utilizado o modelo elaborado por Hermann (1990).

**Palavras-chave:** Política externa. Brasil. África. Cooperação. Diplomacia.

### THE BRAZILIAN COOPERATION FOR AFRICA: THE PRESIDENTIAL DIPLOMACY OF LULA DA SILVA TO COMMERCIAL DIPLOMACY OF DILMA ROUSSEFF

**ABSTRACT:** A growing movement from Brazil toward Africa has been observed in the last decade. Although Brazil's relations with Africa date back Brazilian history itself, only in the last decade is that the African neighbor became a priority in Brazil's foreign policy agenda. Many scholars claim former President Lula da Silva has played an important role in the dynamism observed in recent years. The objective of this study analyzes the Brazilian foreign policy towards Africa during the governments Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2014), identifying its continuities and discontinuities. To identify the content and extent of the continuities and discontinuities between the two governments the model developed by Hermann (1990) served as the theoretical and methodological basis.

**KEYWORDS:** Foreign policy. Brazil. Africa. Cooperation. Diplomacy.

---

<sup>1</sup> Agradecemos aos pareceristas pelas contribuições.

<sup>2</sup> Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB e professor do Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional da UFPB. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa de Política Externa, Cooperação e Desenvolvimento (UFPB/CNPq) e pesquisador associado do Instituto de Estudos Ásia (UFPE). Email:alexccleite@gmail.com

<sup>3</sup> Mestre em Relações Internacionais - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Email: thamirysfc@hotmail.com

## **Introdução**

Diante de uma conjuntura global assinalada pela crise financeira e pelo papel atuante de potências emergentes, é inevitável trazer para o centro do debate a dinâmica e o significado da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). A CSSD surge mais por uma questão de necessidade do que como uma ação espontânea, levando os países do então chamado “sul global” a estreitar e intensificar os processos de cooperação entre eles. Esse novo relacionamento é desencadeado pelas frustrações desses países na tentativa de obter maior colaboração das potências dominantes no combate ao subdesenvolvimento.

A CSSD está contida em uma modalidade superior usualmente denominada na literatura (MILANI, 2011; PINO, 2011) como Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Milani (2011: 211) define a CID como um sistema político articulado voltado para uma ação organizada de Estados e atores não-governamentais que promovessem a superação das contradições e desigualdades, geradores de assimetrias, inerentes ao sistema capitalista.

Já a Cooperação Sul-Sul (CSS) pode ser considerada como um esforço dos países emergentes a influenciar e promover de forma mais direta o desenvolvimento de seus pares. Em um regime de doadores e receptores, os países de condição semelhante no sistema internacional atuam política e economicamente, por meio de suas respectivas políticas externas, no sentido de diversificar suas ações e relações internacionais e aproveitar as oportunidades econômicas para incrementar suas margens de manobra (PINO, 2011).

Direcionando o olhar para o caso brasileiro, a Cooperação Sul-Sul insere-se, portanto, no contexto de diversificação das parcerias brasileiras tendo sido utilizada como um importante instrumento de política externa. Nessa seara, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva desempenhou um papel importante impondo maior dinamismo às relações Sul-Sul como uma das principais linhas de orientação da política externa brasileira em sua gestão. Seguindo tais orientações a política externa brasileira passou a priorizar as relações Sul-Sul, especialmente aquelas caracterizadas pela proximidade geográfica e pelos laços históricos, como as relações com a América Latina e a África Meridional, regiões onde o Brasil teria condições de maximizar suas vantagens comparativas.

Dentro desse contexto, sustenta-se, em consonância com a literatura pertinente ao tema, que a África preencheu um papel relevante considerando os objetivos da “diplomacia presidencial” de Lula. Logo, estreitar as relações brasileiras com o continente africano atende a objetivos estratégicos na região, mas também se relaciona com o compromisso (e discurso) de intensificar os esforços de reaproximação com a África.

Os discursos da política externa de reaproximação com o continente africano nada mais fizeram do que se fundamentar no evidente: a impossibilidade de pensar o Brasil ignorando a África, já que a relação entre esses dois remonta a história do nosso país e nos lega uma das maiores populações afrodescendentes do mundo.

Cabe sublinhar que não é desinteressado o crescimento do interesse brasileiro e o desvio de seus olhares para o continente africano. Nos últimos anos, a África tem se mostrado a “menina dos olhos” no que concerne a oportunidade de parcerias, investimentos e cooperação, visto apresentar uma tendência positiva nos quesitos econômicos e uma melhoria nos critérios relacionados à governança.

Mesmo com esse movimento favorável do continente vizinho, muitos países africanos ainda se deparam com os problemas próprios do subdesenvolvimento, como os relativos à infraestrutura, à vulnerabilidade, à mudança climática e à fragilidade institucional. Por conseguinte, a cooperação para o desenvolvimento continua sendo uma das principais fontes para vários países africanos no que concerne a obtenção de investimentos diretos, além da transferência de conhecimento, que ainda mostram necessidades prementes para a mudança de *status* no que tange aos objetivos de desenvolvimento.

Diante do acima exposto, o objetivo do presente artigo é analisar a política externa brasileira voltada para a África durante os governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e nos anos iniciais do governo Dilma Rousseff (2011-2014), procurando identificar suas continuidades e discontinuidades. É importante mencionar que o foco deste trabalho é a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), estando esta contida na modalidade de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) e, sendo assim, aplica-se à demonstração da relevância da cooperação horizontal como vetor estratégico e instrumento da política externa brasileira. Ainda cabe mencionar que os instrumentos utilizados para a construção do texto constituem na revisão de literatura, em discursos oficiais e dados secundários referentes às viagens dos representantes diplomáticos e dos Presidentes da República. Em termos metodológicos trata-se de um estudo de caso sustentado na literatura acadêmica e em um modelo conceitual previamente escolhido.

A hipótese aqui sustentada é que a política externa de Dilma Rousseff (2011-2014) tem dado continuidade ao dinamismo do governo anterior no que se refere à política de reaproximação com a África adicionando, contudo, novas nuances. Para avaliar o teor das mudanças implementadas na administração de Dilma Rousseff, lançou-se mão do modelo de Hermann (1990), que tenta examinar a extensão das alterações de rumos e identificar os principais agentes e episódios que levaram a tais mudanças. Assim, parte-se do pressuposto de que na administração da PEB ao longo desse período ocorrem oscilação e ajustes, mas sem afetar as diretrizes da PEB.

O texto fragmenta-se em três partes. A primeira abordará, de maneira geral, a política externa para a África implementada nas duas administrações do PT. Posteriormente, explanar-se-á sobre o perfil da Cooperação Técnica Brasileira para a África. Nesta seção tentar-se-á mostrar as características dessa cooperação e a importância estratégica que ela tem para os objetivos e interesses brasileiros em seu processo de inserção e maior protagonismo global. Por último, a seção três diz respeito à análise das gestões Lula e Dilma, com base do modelo de Hermann, com o objetivo de identificar a existência de mudanças na orientação da política externa, bem como a extensão dessas mudanças.

## **1. Política externa para África nos Governos Lula e Dilma**

O Brasil tem gradualmente se apresentado como um ator cada vez mais significativo no continente africano. Sua presença é apontada como fonte de investimento privado, parceria comercial, aliança em iniciativas diplomáticas entre potências do Sul e fonte de conhecimento técnico e científico em várias esferas.

Como dito anteriormente, embora o relacionamento com a África remonte a própria história do Brasil, pode-se afirmar que só no período recente é que a presença brasileira tornou-se mais forte no continente africano. O governo Lula (2003–2010) renovou a aliança com a África na medida em que à atribuiu um alicerce mais sólido ao relacionamento país-continente como parte do objetivo maior de ampliar o perfil global do Brasil (IPEA; BM, 2011).

Conforme aponta o relatório “Ponte Sobre o Atlântico” (2011), fruto de uma parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Banco Mundial (BM), a diplomacia presidencial teve um papel importante ao conceder ênfase às relações brasileiras com a África durante a gestão de Lula da Silva. Segundo o estudo, vários discursos presidenciais e declarações de altas autoridades revelaram que um mandato político vigoroso

orientava a maior parte das instituições federais a criar e/ou fortalecer laços de acordo com as novas prioridades. A importância da figura do presidente, exercendo uma diplomacia presidencial, é evidenciada ainda em um documento do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que trata de um balanço da política externa no período 2003-2010: “O País fez uso de sua diplomacia presidencial de forma intensa, demonstrando que a ação dos governantes é essencial para combater ‘a desordem que se instalou nas finanças internacionais, com efeitos perversos na vida cotidiana de milhões de pessoas’” (MRE, 2011: 18).

Como afirmam Leite, Suyama e Waisbich (2013), uma vez que a Presidência da República é responsável pela definição das diretrizes da política externa brasileira, as missões diplomáticas (incluindo as realizadas por chanceleres, os quais são definidos pela Presidência), encabeçam a lista de prioridades da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Nesse sentido, as diferenças de enfoque quanto ao desenvolvimento nacional e à política externa brasileira em cada administração, bem como os compromissos assumidos por cada gestão com grupos específicos, influenciam as prioridades da cooperação.

Sendo assim, o aumento considerável no número de visitas oficiais trocadas entre autoridades brasileiras e africanas refletem a ênfase dada à África na gestão anterior. Ao longo dos dois mandatos, Lula realizou 33 viagens ao continente, visitando ao todo 23 países. Cabe ressaltar que, em muitos casos, tratou-se da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro, o que exacerba a intensidade dos números supracitados. No sentido oposto, o Brasil recebeu 47 visitas de Reis, Presidentes e Primeiros-ministros africanos, oriundos de 27 nações. O mesmo ritmo pôde ser observado no âmbito ministerial, quando o Ministro das Relações Exteriores visitou a África 66 vezes, por ocasião de reuniões e eventos oficiais em 25 diferentes países. Já Chanceleres africanos, representando 32 Estados, vieram 62 vezes ao Brasil (MRE, 2011a).

Quanto a Dilma Rousseff (2011-2014), ainda no primeiro ano de governo, a Presidente participou da V Cúpula do IBAS, na África do Sul, seguindo para Moçambique e Angola para visitas bilaterais. Já no primeiro semestre de 2011, o Ministro Antônio de Aguiar Patriota visitou a África para encontros bilaterais em Guiné-Bissau, África do Sul, Namíbia e República da Guiné e para a XVI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, em Luanda. Ainda no mesmo ano, o Ministro retornou à África para participar da IV reunião ministerial da Cúpula América do Sul-África (ASA), na Guiné Equatorial, e para visita bilateral em Gana. No ano seguinte, entre meses de abril e agosto, visitou Tunísia, Mauritânia,

Senegal e Cabo Verde e participou da 319ª Reunião do Conselho de Paz da União Africana, na Etiópia (PATRIOTA, 2013).

Apesar das missões diplomáticas com destino à África já no primeiro ano de governo terem gerado o entendimento de que a política de aproximação com a África continuaria a ser prioridade no governo (IPEA; BM, 2011), o ritmo e a intensidade das missões diplomáticas ao continente não acompanharam os registrados na gestão Lula da Silva. Conforme dados do MRE (2011b, 2012, 2013, 2014)<sup>4</sup>, a Presidente realizou apenas cinco viagens ao continente, visitando seis países diferentes: África do Sul, Moçambique, Angola, Guiné Equatorial, Nigéria e Etiópia. O mesmo enfraquecimento no número de viagens pôde ser observado no âmbito Ministerial, no qual, durante a gestão do Chanceler Antônio Patriota, observou-se uma redução drástica para o montante de cinco viagens oficiais. Como se pode observar na figura 1<sup>5</sup>, durante sua gestão (janeiro de 2011 – agosto de 2013), o ex- Ministro visitou 15 países diferentes no continente<sup>6</sup>. Deve-se perceber, contudo, que na esfera do governo federal, cortes orçamentários podem ter sido os responsáveis por coagir investidas presidenciais naquilo que no governo Lula ficou conhecido como a “diplomacia da generosidade”, levando a uma redução significativa nas missões diplomáticas. Logo, considerada isoladamente, a redução nas missões diplomáticas não é suficiente para caracterizar mudança na tendência da prioridade conferida à África para a política externa do Brasil.

---

<sup>4</sup> Até o momento de finalização da redação do artigo, maio de 2014.

<sup>5</sup> Complementada com as informações da figura 2, permite a construção da figura 3 adequada ao modelo teórico usado.

<sup>6</sup> Para maiores informações, visitar o sítio:

<<https://maps.google.com.br/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=205756710730727416074.0004c4f751cc4348d3b3f&dg=feature>>.



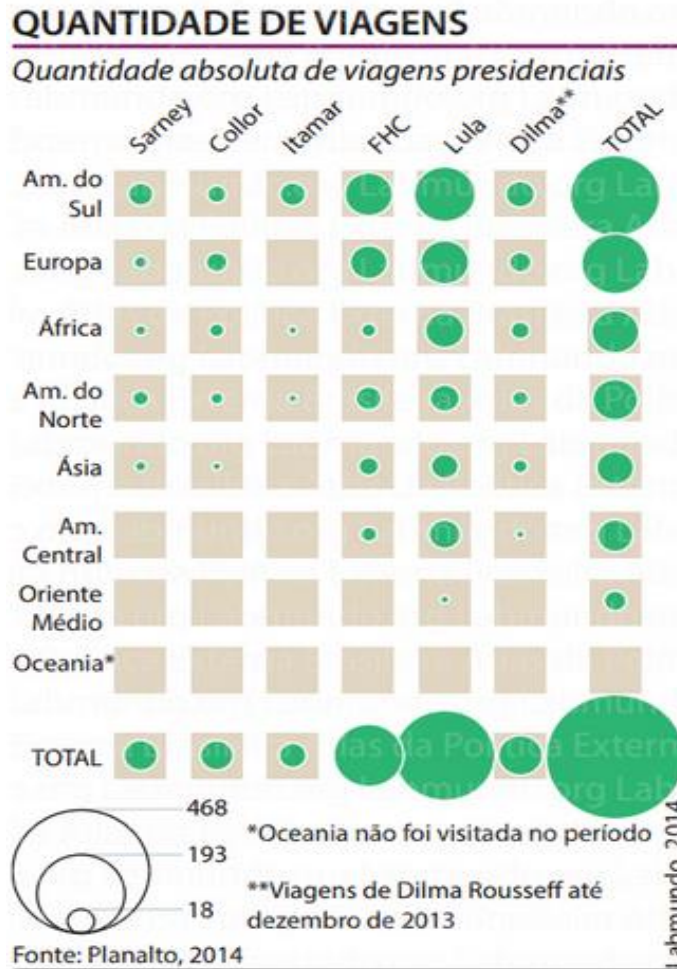
**Figura 1 – Viagens realizadas pelo ex-Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à África**



Fonte: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2012 e 2013.



Figura 2: Quantidade de Viagens Presidenciais - Sarney a Dilma (dezembro de 2013)



Retirado de Labmundo.org (2014). <http://www.labmundo.org/atlas/mapoteca.html>.

A política de reaproximação implementada com a África durante o governo Lula, mais intensamente, e Dilma, num sentido de continuidade menos acentuada, tem se fundamentado não apenas na construção de parcerias estratégicas na região, mas também no compromisso assumido com a população afrodescendente do Brasil. Tal reflexo da política africana no cenário doméstico brasileiro, é fruto da censura generalizada de que a segregação cultural herdada dos tempos da escravidão tem atribuído aos discursos de solidariedade do governo brasileiro um caráter relativamente incauto sobre o estreitamento das relações com a África.

Isso se deve ao fato de que esses discursos, apesar de ressaltarem as afinidades históricas e culturais com o continente africano permaneciam omissos para o fato de que, apesar dessas ligações, o Brasil apresentava-se despreparado para construir um novo relacionamento com o continente. Tal despreparo mostrava-se já no corpo diplomático brasileiro que, ao refletir uma sociedade branca e diferente da realidade multicolorida do

Brasil, até pouco tempo não possuía diplomatas negros que contribuíssem na elaboração de uma nova política externa brasileira direcionada aos países africanos. A título de exemplo, o Programa de Ação Afirmativa (PAA)<sup>7</sup>, no âmbito da diplomacia, nasceu da constatação de que o MRE não refletia em seus quadros diplomáticos a diversidade étnico-racial do Brasil dada a ausência de diplomatas negros (OLIVEIRA, 2011).

Em discurso durante a abertura da Cúpula África-América do Sul, na Nigéria, em 2006, o ex-presidente Lula se referiu ao compromisso assumido com a população afrodescendente do Brasil:

O Brasil tem com a África laços profundos, que definem nossa própria identidade. Somos a segunda maior nação negra do mundo. Internamente, estamos tomando diversas iniciativas para valorizar a decisiva contribuição africana na construção da nação brasileira. E, acima de tudo, para superar as desigualdades raciais ainda existentes no País (BRASIL, 2008: 63).

O ex-presidente referia-se a desenvolver um novo conjunto de políticas e normas públicas incluindo a criação de novas instituições federais sobre questões raciais. Dentre as iniciativas que têm marcado esse movimento, pode-se mencionar a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e a alteração da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", ambas em 2003 (BRASIL, 2003).

A administração atual tem seguido a tendência do governo anterior, reforçando o compromisso com a população negra do Brasil. Pode-se citar, como exemplo, a abertura III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), na qual a presidente Dilma Rousseff assinou uma mensagem ao Congresso Nacional enviando projeto de lei que reservava 20% das vagas em concursos públicos de órgãos do governo federal para negros (BRAGA, 2013). No ano passado, no dia da consciência negra, em sua conta no *twitter*, a presidente reafirmou a responsabilidade com a população negra do Brasil:

A efetiva igualdade racial apenas será conquistada com políticas afirmativas de promoção de oportunidades para negros e negras. Por isso, promulguei a Lei de Cotas nas universidades. Por isso assinei mensagem ao Congresso

---

<sup>7</sup> O PAA foi idealizado na administração de Fernando Henrique Cardoso, ainda em 2002. Tem a finalidade de proporcionar maior igualdade de oportunidades de acesso à carreira de diplomata e de acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty. Consiste na concessão de bolsas de estudos, com duração de dez meses, destinadas a custear cursos e aulas preparatórios ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, além da aquisição de livros e material didático a candidatos afrodescendentes.

encaminhando projeto de lei q reserva 20% das vagas do serviço público federal p/ negros (ROUSSEFF, 2013).

Percebe-se, portanto, que a instrumentalização dos elementos que ligam Brasil e África é uma característica que tem permeado não apenas a política externa brasileira através dos discursos de solidariedade com o povo africano, mas também pontos da política doméstica do país, através de ações que buscam resgatar a memória do povo africano na constituição da própria identidade brasileira e que buscam propostas e políticas destinadas a reparar os danos remanescentes do período escravocrata. Simultaneamente, contribuem para o fortalecimento do discurso de solidariedade baseado nas ligações históricas com o povo africano, essas ações tentam distanciar conotações relativas a ações colonizadoras e contribuem para a construção da imagem de um Brasil disponível e amigo.

De maneira geral, pode-se afirmar que, em seu mandato, a Presidente Dilma Rousseff tem dado continuidade às políticas do governo anterior, dando seguimento aos compromissos assumidos pela gestão de Lula da Silva. Contudo, a essa estratégia foram acrescentadas novas nuances, podendo ser observadas mudanças importantes de estilos e de ênfases (CABRAL; SHANKLAND, 2013, BARBOSA, 2011). Nesse sentido, entende-se que a presidente tem abraçado uma estratégia de priorizar os desafios relativos ao desenvolvimento doméstico do Brasil, antes de assumir novas responsabilidades globais, sem, contudo perdê-los de vista. Conforme apontam Cabral e Shankland (2011) essa estratégia vem privilegiando gradativamente a busca por novos mercados para investimentos nacionais e exportações e a mobilização de capacidades internacionais que fortaleçam a inovação no Brasil.

Outra iniciativa particularmente importante na ação brasileira de cooperação com a África relaciona-se às dívidas negociadas com diversos países africanos. Essa iniciativa financeira ultrapassou US\$ 1 bilhão e representou quase 75% do total de dívidas renegociadas pelo governo Lula (IPEA; BM, 2010). É comum na literatura o entendimento de que essa ação do governo brasileiro tenha se pautado, sobretudo, pela ideia de parceria para o desenvolvimento e de superação de assimetrias sociais e econômicas (IPEA; BM, 2010), tendo essa iniciativa escapado do âmbito da cooperação para atingir o escopo da solidariedade, como afirmam Rizzi et al (2011). Por ocasião da Cerimônia de Abertura do Colóquio sobre as Relações Brasil-África, ocorrida em Brasília, em 2002, Osmar Chohf, então Secretário-Geral das Relações Exteriores afirmou que os “programas de redução ou perdão da dívida africana, tanto no Clube da Paris quanto bilateralmente, também refletem o esforço do Governo em corresponder às expectativas da sociedade brasileira, solidária às

dificuldades enfrentadas pelos povos irmãos”. Esse tipo de afirmação reforça o destaque dado à solidariedade que marca os discursos oficiais do governo brasileiro desde 2003 e ao qual se referem os autores supracitados.

No governo Dilma Rousseff pode-se observar a mesma tendência do governo anterior. Vale mencionar que a Presidência da República divulgou no Blog do Planalto (2013) que, por ocasião da comemoração dos cinquenta anos da fundação da União Africana, realizada na Etiópia, em 2013, a presidente perdoou ou renegociou a dívida de doze países africanos. O total da dívida perdoadada ou renegociada tem valores que chegam a quase 900 milhões de dólares e beneficiam os seguintes países: República do Congo, Costa do Marfim, Tanzânia, Gabão, Senegal, República da Guiné, Mauritânia, Zâmbia, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo, Sudão e Guiné Bissau (DILMA, 2013). Na mesma ocasião, durante entrevista coletiva, a Presidente afirmou:

O sentido dessa negociação é o seguinte: se eu não conseguir estabelecer negociação, eu não consigo ter relações com eles, tanto do ponto de vista de investimento, de financiar empresas brasileiras nos países africanos e também relações comerciais que envolvam maior valor agregado. Então o sentido é uma mão dupla: beneficia o país africano e beneficia o Brasil (DILMA, 2013).

Como na passagem acima, tem se observado uma tendência de que o discurso da gestão atual tem assumido um traço menos emotivo e mais pragmático, quando comparado com a retórica do ex-presidente Lula. Como argumentam Cabral e Shankland (2013), na “administração atual, opta-se pela evidência das oportunidades comerciais e de investimento para empresas brasileiras, embora também peça que elas deixem um ‘legado’ aos africanos através da transferência de tecnologia, treinamento e programas sociais”.

Cabe mencionar ainda que a participação brasileira em comitês conjuntos, fóruns e reuniões ministeriais aumentou de forma acentuada. O Brasil participou de vários fóruns multilaterais com países em desenvolvimento, sobretudo com aqueles relacionados com o diálogo Sul-Sul e com a África. Tal tendência pode ser observada a partir do engajamento em iniciativas com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa e a presença do Brasil como convidado em algumas reuniões da União Africana. Pode-se mencionar ainda a Cúpula América do Sul-África (ASA), concebida por Lula e pelo então Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, em 2005, durante visita oficial do Presidente brasileiro, que objetiva intensificar o diálogo entre a América do Sul e a África (IPEA; BM, 2010).

O governo Dilma Rousseff tem demonstrado disposição em assumir os compromissos assumidos pela gestão anterior também nos fóruns multilaterais. Nas palavras de Antonio Patriota (2013: 255), por “iniciativa, do lado brasileiro, do ex-Presidente Lula, criamos uma estrutura de reuniões de Cúpula, Ministeriais, Grupos de Trabalho e vários projetos que desejamos preservar e aperfeiçoar”.

Outras iniciativas importantes nos Fóruns Sul-Sul têm contribuído nos últimos anos para fortalecer ou facilitar o relacionamento do Brasil com o continente Africano. No plano político, importa mencionar o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), criado no Brasil, em meados de 2003, como um espaço de intercâmbio de conhecimento e de fortalecimento de interesses comuns entre esses três atores globais multiétnicos e democráticos. Cabe citar ainda o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Aduaneira da África Austral.

Como reflexo das investidas diplomáticas e econômicas do Brasil no continente africano, a cooperação brasileira tem se disseminado ao longo do continente africano. No entanto, como se verá na seção seguinte, o aumento da presença brasileira no continente também é fruto do interesse de vários governos africanos nas “boas práticas” brasileiras. Entre outros programas, as estratégias de redução da pobreza (como o Fome Zero) e os programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) geraram demanda por parte de vários países africanos como Gana, que foi o primeiro a solicitar formalmente o apoio do Brasil para programas sociais semelhantes.

## **2. Cooperação Técnica do Brasil para a África: Características e Importância estratégica**

Na última década, a África tornou-se um continente de oportunidades. O continente vem sendo descrito como a nova fronteira para os que procuram parcerias e mercados. As economias do norte da África e da África Subsaariana têm demonstrado uma atuação bastante favorável desde o começo do século XXI. Um estudo realizado pela Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex Brasil), em janeiro de 2013, a respeito das perspectivas para África e para o Oriente Médio tendo como referência o mesmo ano, mostram que, apesar de a crise financeira global ter causado impactos negativos sobre essas regiões, os níveis médios observados de crescimento de renda e os fundamentos macroeconômicos em geral, tem se mantido em trajetória positiva. Em consonância, os dados do estudo demonstram que, desde 2008, a África Subsaariana vem crescendo cerca de 5% ao

ano, com destaque para os países exportadores de petróleo que, nos anos 2012 e 2013, tiveram um crescimento médio esperado entre 5 e 7,5% (Apex Brasil, 2013).

Outro estudo feito pelo Fundo Monetário Internacional (2012: 72), ao associar boas instituições a melhores índices econômicos nas economias em desenvolvimento, aponta que os países exportadores de recursos naturais da África Subsaariana têm atingido melhoras relevantes nas suas instituições. Conforme o estudo, as instituições acabam por contribuir para um crescimento mais rápido, através do aumento da certeza que elas fornecem aos investidores privados, da redução de incentivos para comportamentos rentistas que levam ao desperdício, bem como, levando a melhores resultados do setor público de investimentos.

Apesar dos crescentes progressos, os países africanos ainda possuem problemas inerentes ao subdesenvolvimento, como na infraestrutura, desenvolvimento agrícola, saúde, educação, entre outros. Já o Brasil, ao mesmo tempo em que tem estabelecido uma luta árdua para aliviar os efeitos negativos de uma estrutura sedimentada em graves problemas políticos, econômicos e sociais, o país tem conseguido apresentar um crescimento econômico condizente com seus objetivos de estabilização monetária (e as práticas de política monetária para manutenção do controle inflacionário) e uma atuação crescente no cenário internacional. Também não se pode deixar de mencionar as iniciativas que possibilitaram o reconhecimento internacional e a apreciação do Brasil com o “*nobel social*”, o “*Award for Outstanding Achievement in Social Security*”, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social, em outubro do ano de 2013, “em reconhecimento ao sucesso dos programas de transferência de renda no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do país” (IPEA, 2013: 3).

As “boas práticas” brasileiras têm oferecido lições importantes para os países africanos que, dessa forma, buscam cada vez mais a cooperação, assistência técnica e investimentos dos brasileiros. A Cooperação Técnica Brasileira coloca o país na liderança em áreas de grande relevância para os processos de desenvolvimento de alguns países, com destaque para a pesquisa agropecuária, a saúde, especialmente na expansão do acesso ao atendimento básico e tratamento com antirretrovirais para a AIDS, e a proteção social, com destaque para os programas de transferências condicionadas de renda e de alimentação escolar (CABRAL; SHANKLAND, 2013). Nessa seara cabe fazer menção à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) como instituições internacionalmente reconhecidas pela pesquisa em agricultura tropical e saúde, respectivamente. Já o Bolsa Família é o programa de transferência condicionada de renda de



maior alcance em escala mundial e exerceu um papel importante na saída de milhões de brasileiros da condição de extrema pobreza (CABRAL, SHANKLAND, 2013). Sendo assim, a tecnologia brasileira e a inovação processual é vista como referência para muitos países africanos, principalmente aqueles cujas relações históricas e culturais os aproximam do Brasil, tornando as relações mais fluidas.

Conforme aponta o discurso oficial brasileiro, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento orienta-se por um conjunto de princípios que estão em consonância com a Constituição Federal do Brasil e com as diretrizes de sua política externa, a exemplo do princípio da não intervenção, o respeito à soberania, a solidariedade entre os povos e a transferência de conhecimento e tecnologia sem condições (IPEA; BM, 2011). Aqui é importante pontuar que, cabe ao Presidente da República a definição das diretrizes da política externa (BRASIL, 2010). Sendo assim, deve-se considerar possível que ocorra alterações de enfoque quanto ao desenvolvimento nacional e à política externa brasileira em cada administração, bem como os compromissos assumidos por cada gestão com grupos particulares, possam influenciar as prioridades da cooperação. Esse tema será tratado com mais profundidade na próxima seção.

A estratégia de cooperação brasileira objetiva o crescimento econômico e a inclusão social mediante o fortalecimento da capacidade humana e das instituições governamentais (IPEA; BM, 2011). Mesmo que ainda seja cedo para qualificar essas iniciativas, já que elas ainda estão sendo avaliadas pelos próprios governos no quais estão sendo realizadas as parcerias, elas têm sido vistas de maneira bastante otimista. Isso ocorre em função do entendimento bastante difundido de que o fato de os países do Sul global compartilharem condições estruturais semelhantes - os mesmos problemas relativos ao subdesenvolvimento, bem como possuírem ecossistemas e condições sociais semelhantes - favoreceria uma eficácia maior dos modelos exportados entre eles em relação à cooperação tradicional. É importante ressaltar que essa prerrogativa é marca das narrativas da cooperação Sul-Sul e que visa distingui-la dos modelos tradicionais de cooperação. Nesse entendimento, os modelos verticais, Norte-Sul, estariam impregnados práticas que favoreceriam a dependência estrutural.

Quanto à parceria com a África no campo da cooperação técnica, o continente é atualmente a principal região destinatária de projetos na área, tendo em 2010 representado 57% do total da execução orçamental desta modalidade de cooperação, registrou também o maior aumento de recursos no último ano, tendo a execução orçamental mais do que duplicado entre 2009 e 2010 (CABRAL, 2011).

Como dito antes, há duas tendências no discurso de solidariedade do governo brasileiro que convergem no sentido de justificar a nova reaproximação do Brasil com a África. A primeira ressalta as semelhanças culturais e históricas com o povo negro do continente africano e as transferências culturais. Já a segunda privilegia as ligações étnicas e culturais com os países lusófonos da África.

O Brasil sustenta projetos de cooperação com 38 países africanos, sendo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) os principais parceiros do continente. De acordo com Lídia Cabral (2011), em 2010, os PALOP absorveram 74% dos recursos destinados a toda a África.

Pode-se observar, portanto, que a primeira linha de frente da cooperação brasileira junto aos países africanos envolve as nações de língua oficial portuguesa. Dados do Catálogo “A Cooperação Técnica do Brasil para a África” da ABC (2010) corroboram essa tendência: a cooperação brasileira prestada a Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde corresponde a 55% do volume de recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África.

Apesar desta concentração de recursos, a diversidade de países africanos parceiros do Brasil em ações de cooperação técnica tem aumentado em função da dilatação da rede diplomática (CABRAL, 2011). Dessa forma, atividades de cooperação vêm sendo negociadas e desenvolvidas com novos parceiros, como Senegal, Tanzânia, Namíbia, Benim, Libéria, Serra Leoa, República do Congo, Botsuana, Sudão, Mali, Marrocos, Zimbábue e Zâmbia, entre outros (ABC, 2010).

Desde 2008, a ABC tem buscado uma nova estratégia de ação para a cooperação sul-sul do Brasil, que privilegia a adoção de projetos “estruturais ou estruturantes”, na existência de condições que possibilitem sua execução. Programas e projetos com abordagem estrutural são marcados por ações capazes de desenvolver capacidades individuais e institucionais com resultados sustentáveis nos países beneficiados, em contraposição a projetos pontuais, que tem impactos mais limitados. Esse tipo de projeto oferece vantagens uma vez que alargam o impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação, conseguem assegurar maior sustentabilidade dos resultados dos programas/projetos, facilitam a mobilização de instituições brasileiras para a implementação de diferentes componentes dos programas/projetos, bem como criam espaço para a mobilização de parcerias triangulares com outros atores internacionais (IPEA; ABC, 2010). Na linha dos projetos estruturais/estruturantes, destaca-se a cooperação técnica da EMBRAPA e do Serviço

Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), nas áreas de agricultura e formação profissional.

De forma sucinta pode-se dizer que voltar-se para a África significaria atender, em parte, a diversas necessidades e ambições do Brasil. Como bem lembra Miyamoto (2011), por um lado, o Brasil tenta ocupar um espaço que ainda não havia sido inteiramente preenchido, já que o continente nunca foi considerado prioritário pelas potências ocidentais. Por outro, aproximar-se do continente abriria a possibilidade de vender produtos e serviços, principalmente em áreas nas quais o Brasil tem grande capacidade, como a construção de barragens, estradas e trabalhos de infraestrutura geral. A aliança africana, poderia significar ainda apoio político para as reivindicações brasileiras nos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas.

Destarte, longe de se fundamentarem apenas em um discurso altruísta, as motivações do governo brasileiro no trato com a África estão orientadas tanto para o interesse econômico como são pensadas em termos de apoios políticos. Contudo, a existência de interesses de maneira alguma diminui as contribuições da cooperação brasileiras para o desenvolvimento de capacidades dos países parceiros.

É de extrema relevância superar a discurso sobre o desconfiado caráter solidário da cooperação brasileira para o desenvolvimento e assinalar todos os tipos de interesses legítimos que possam existir. É preciso reconhecer que é admissível e desejável a satisfação mútua das partes envolvidas, sem, contudo, deixar de estimular as práticas de cooperação. Reconhecer que existem interesses brasileiros que ultrapassam o desenvolvimento de capacidades dos seus parceiros da cooperação Sul-Sul não é incompatível com o mérito de suas contribuições para a Cooperação Sul-Sul.

### **3. De Lula a Dilma: uma análise da política externa para a África com base no Modelo de Hermann**

Ao examinar as mudanças a partir da perspectiva do ator no sistema, Hermann (1990), dedica-se ao exame das mudanças nos rumos da política externa e a identificação dos principais agentes e eventos que provocam tais mudanças. Para tanto, concentra-se nos redirecionamentos de política externa relacionados com a mudança provocada pelos próprios atores, ou seja, quando os próprios governos optam por uma orientação alternativa.

Ao definir política externa como “*a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities*” que “*presumably*

*specifies the conditions and instruments of statecraft*”, Hermann (1990: 5) argumenta que a política externa está sujeita a quatro níveis gradativos de mudanças, que vão desde mudanças de a) *ajustes* e b) *programas*, passando por mudanças de c) *problemas/met*as, podendo chegar até a mudanças mais profundas de d) *orientação internacional*.

Ajustes são mudanças quantitativas. Elas consistem em variações, maiores ou menores, no nível empenho atribuído à determinada ação e/ou no alcance dos destinatários dessa ação (como um aprimoramento na categoria dos alvos). Em outras palavras, eles se referem às variações de destaque dado a determinados temas da política externa. Nas mudanças de ajustes, o que é feito, como é feito e as suas motivações são perenes. Já as mudanças de programa são qualitativas. Elas operam nos procedimentos e nos meios empregados na abordagem dos objetivos. Nesse caso, o que é feito e como é feito se modifica, mas não mudam as motivações. Um exemplo de mudança de programa seria a busca a consecução de um acordo através de negociação diplomática em detrimento do uso da força.

As mudanças de problemas/met

as, por sua vez, se referem aos problemas ou metas fundamentais que a política trata. Quando ocorre esse tipo de mudança, elas são substituídas ou inviabilizadas. Por último, as mudanças de orientação internacional são as mais radicais formas de mudança da política externa e descrevem um redirecionamento total da orientação do país em relação a política mundial. Elas envolvem mudanças substanciais nas atividades e no papel desempenhado por um Estado internacionalmente. Não apenas uma, mas muitas políticas são alteradas concomitantemente. Em seu modelo de análise, Hermann identifica ainda algumas das origens das principais mudanças de orientação das políticas externas: aquelas impulsionadas pelos líderes (*leader driven*); as originadas na burocracia (*bureaucratic advocacy*); reestruturações domésticas (*domestic restructuring*) e choques externos (*external shocks*).

No primeiro caso, as mudanças impulsionadas pelos líderes são aquelas que sofrem influência dos esforços particulares de um determinado *policy maker*, que muitas vezes pode ser o chefe de Estado que, nas palavras de Hermann (1990: 11), “*imposes his own vision of the basic redirection necessary in foreign policy*”. Nessa situação, é de suma importância que o líder tenha convicção, capacidade e disposição necessários para sustentar a mudança de curso do governo. Mudanças originadas na burocracia se fundamentam na ideia de que um grupo de burocratas, localizado em uma agência ou espalhado entre diversas agências, e que tem capacidade de influenciar as ações do governo como um todo, em função do apoio dos principais líderes da nação, por exemplo. Quanto as mudanças que nascem a partir da

reestruturação doméstica, elas dizem respeito a uma fração importante da sociedade que sustenta a necessidade de governabilidade e tem competência para desencadear mudanças (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Por fim, os choques externos são eventos que têm grande visibilidade e que podem ter origens das mais variadas como mudanças econômicas, climáticas e mudanças nas relações de poder, entre outras. Eles exercem impacto imediato no receptor, não podendo, portanto, ser ignorados. Eles funcionam como “gatilho”, para mudanças de política externa.

É possível afirmar a dificuldade encontrada em mensurar a extensão das mudanças da política externa a partir da transição para o governo Dilma Rousseff. O presente estudo entende que a maior parte das mudanças se enquadra no âmbito dos ajustes, uma vez que as principais metas da política externa para a África não variaram de forma significativa. O relacionamento com a África mantém-se inserido na prioridade conferida à interlocução com os países em desenvolvimento, estratégia que deve ser entendida dentro do espectro mais amplo da busca do Brasil por uma inserção mais ativa no cenário internacional.

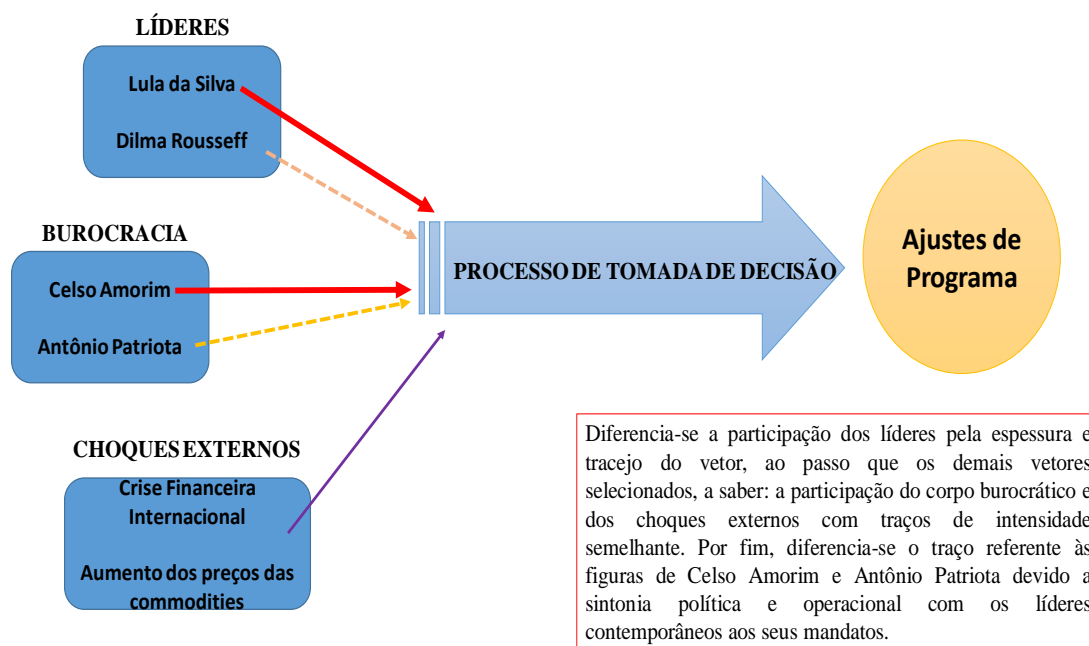
Ao mapear as forças que competem pelo acesso ao processo decisório em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento implementada pelo Brasil, Leite, Suyama e Waisbich (2013), identificam o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Presidência da República, Ministérios e Agências Implementadoras, o setor privado, a sociedade civil, o Congresso Nacional e os doadores tradicionais. Por serem coerentes com o modelo de Hermann (1990), é oportuna a abordagem dos três primeiros.

A figura 3 foi elaborada com base no modelo de Hermann (1990). Ela aborda o processo de tomada de decisão que tem orientado algumas mudanças na política externa brasileira para a África nos últimos anos. As alterações quanto a ideologias e a visões de mundo, às variações práticas, às diferentes interpretações acerca dos episódios internacionais, bem como às linhas que caracterizam as personalidades dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, representam elementos de mudanças. Nesse aspecto, não podem deixar de ser identificados a substituição dos formuladores e implementadores da política externa brasileira - ministros, secretários-gerais, entre outros -, que nitidamente possuem atitudes e visões de mundo distintas.

No presente estudo, entende-se que a crise econômica mundial, que assola o mundo desde 2008, tem interferido no processo de tomada de decisão e orientado as mudanças na política externa brasileira em diferentes graus, observando-se reflexos mais aparentes no governo de Dilma Rousseff que a enquadra, portanto, na categoria de choques externos. Outro fator associado aos choques externos seria o aumento dos preços das *commodities*. Esse

fenômeno possibilitou a estabilização da economia brasileira, implicando na ampliação das políticas sociais e no fornecimento do capital necessário para que o país se envolvesse em iniciativas no exterior.

**Figura 3 – Processos de Tomada de Decisão, suas principais causas e resultados políticos**



Adaptado do modelo de Hermann (1990).

Com base nesse modelo, os traços particulares da presidente Dilma e suas diferentes interpretações acerca dos episódios internacionais apresentam-se como acentuados agentes de mudança. Dilma, tem inclinação pessoal mais pragmática e objetiva quando comparada com Lula da Silva, possivelmente reflexo da sua formação profissional (RELAÇÕES, 2011).

Como dito antes, o ex-presidente Lula lançou mão de uma retórica marcadamente emotiva, com ênfase nos discursos de solidariedade de ligações históricas e culturais com o povo africano. Cabe ressaltar que esses discursos são coerentes com conceito da “diplomacia solidária” que guia cooperação Sul-Sul implementada pelo Brasil. De acordo com o conceito de diplomacia solidária, “o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos” (CINTRA, 2010). Aqui, é oportuno ressaltar a coerência das raízes do Partido dos Trabalhadores com esse conceito de solidariedade (CABRAL; SHANKLAND, 2011) e que elas, claramente, implicam nos elementos de continuidade desses dois governos. Nesse sentido, Cabral e Shankland



(2011) argumentam que os intelectuais responsáveis pela política externa, liderados pelo conselheiro para assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia, membro fundador do PT e aliado próximo e conselheiro dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, tiveram papel importante no ímpeto inicial da política de Lula em direção à África.

Os discursos de solidariedade devem ser entendidos dentro de um espectro mais amplo, onde se inserem as motivações brasileiras orientadas tanto para o interesse econômico, mas principalmente, pensadas em termos de apoios políticos (MYIAMOTO, 2011). No governo Dilma, eles aparecem associados às oportunidades comerciais de uma maneira mais evidente. Esse impulso pragmático reflete a necessidade da economia brasileira garantir acesso às matérias-primas, mercados e acordos vantajosos para os seus negócios, principalmente quando se leva em consideração as novas realidades internacionais cada vez menos favoráveis em função da crise financeira internacional, identificada aqui como uma agente primário da categoria de choques externos. Em entrevista à revista brasileira Istoé, acerca da posição mais “discreta” assumida pelo ex-Ministro das Relações Exteriores em sua gestão, Antonio Patriota respondeu:

Diplomacia não é publicidade. Diplomacia é abertura de canais, de diálogos que promovam o interesse do Brasil. E, hoje em dia, os interesses do Brasil são nacionais, mas também são interesses pelo funcionamento do sistema internacional. Nós queremos um sistema internacional que propicie a cooperação e a estabilidade, a paz e a previsibilidade [...] (NICACIO, 2012).

Embora, o Ministro não tenha deixado claro o que seriam os interesses nacionais, dado o teor do questionamento, é possível que o ele tenha se referido à proteção da economia brasileira em um momento mais atribulado. Nesse contexto, a África com o seu atrativo de recursos naturais, índices positivos de crescimento econômicos e uma relativa abertura política ao estabelecimento de relações com potências emergentes sem bagagem colonialista, tem se apresentado como um destino francamente atrativo para os comerciantes e investidores brasileiros (CABRAL; SHANKLAND, 2011). Conforme afirmam Cabral e Shankland (2011, p.9) “várias multinacionais brasileiras voltaram-se para países africanos com os quais até então não mantinham laços significativos”.

Em seu estudo, Cabral e Shankland (2011) lembram ainda que, no âmbito do governo federal, durante a gestão Dilma, cortes orçamentários constrangeram o ritmo expansão acelerada da ABC dos anos anteriores. Tal fato somado à redução das investidas presidenciais, mencionadas anteriormente, causou a arrefecimento de novas demandas que agências como a Embrapa costumavam receber. Em função disso, essas agências dispuseram

de energia para fortalecer e internalizar as ações firmadas na gestão anterior. Outra ação que merece ser mencionada é o anúncio da presidente mudança na estrutura da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) - atualmente vinculada ao MRE e focada na promoção da cooperação técnica brasileira. Após visita à Etiópia, no final de maio de 2013, quando participou da comemoração dos 50 anos da União Africana, Dilma declarou que a nova agência, que poderá chamar-se ABCD – de Cooperação para o Desenvolvimento -, deixaria sua ligação com Itamaraty e passaria a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o que reflete o perfil comercial que a presidente pretende atribuir à Agência (FLECK, PARAGUASSU, 2013). Caso se concretize, a medida representará a diminuição da esfera de jurisdição do Itamaraty, o que de acordo com Celso Lafer, não seria bom nem para a política externa nem para a instituição (FLECK, 2013).

Além da ênfase comercial e da característica pragmática, em relação a Lula, outra marca bastante pessoal da administração de Dilma é a ênfase em ciência, tecnologia e inovação, presente em todos os comunicados conjuntos e nas visitas que ela realiza, conforme destaca o ex- Ministro Patriota (NICACIO, 2012). Nesse âmbito encontram-se programas de incentivo a educação, como o Programa Ciência Sem Fronteiras, pontos fortes da cooperação implementada pela presidente no seu programa de política externa. O Programa busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. (PORTAL CSF, 2014). Ao contrário do que se possa pensar, a África não tem encontrado espaço condizente com o discurso de prioridade do governo, no âmbito do Programa, que tem sido considerado uma das prioridades da política externa da presidente (PORTO, 2013). Apenas a África do Sul encontra-se no rol dos países destinos das bolsas oferecidas pelo programa até o momento (PORTAL CSF, 2014).

De maneira geral, é comum no discurso oficial brasileiro a manutenção do continente africano como região prioritária para a política externa brasileira e o evidente esforço para manter o prestígio que lhe foi conferido na gestão anterior. No entanto, o que se tem observado nos quatro últimos anos, é uma relativa revisão na estratégia do governo para o continente. Pode-se dizer que a tendência atual da política externa brasileira para a África é de consolidar e aprofundar as bases criadas na gestão anterior de acordo com os espaços existentes em um sistema internacional mais adverso. A própria preocupação com a saúde da economia brasileira, tem nos limites orçamentários impostos à ABC podem explicar parte dessa nova postura. Entre 2012 e 2014, a ABC planeja gastar cerca de US\$ 134 milhões (R\$

263 milhões) com seus projetos no exterior, dos quais pouco mais da metade (US\$ 70,6 milhões, cerca de R\$ 138 milhões) se destinará aos 42 países africanos onde atua (FELLETT, 2013).

Apesar do Itamaraty negar que a África tenha perdido importância no atual governo, é importante pensar que variáveis como a redução das missões diplomáticas ao continente africano, o adiamento da Cúpula comemorativa do 10º aniversário do Fórum Índia, Brasil e África do Sul, os limites orçamentários impostos a ABC e a proposta de reestruturação da agência são exemplos que têm algo a dizer.

### **Considerações Finais**

Considerando o discurso da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, inserida no conceito formulado de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o caso das relações Brasil-África em um período previamente determinado, tendo como sustentação um modelo teórico de análise, observa-se que não há uma continuidade clara quando se compara o período de governo do Presidente Lula e da Presidente Dilma Rousseff. As bases para esta conclusão estão, considerando o modelo utilizado, na estreita relação e alinhamento existente entre o ator decisório (líder) e sua burocracia, sofrendo maior ou menor influência do cenário externo. O presidente Lula, em sintonia fina com seu ministro, foi fiel ao seu discurso e ao seu objetivo estratégico de reaproximação com o continente africano, tendo a Cooperação para o Desenvolvimento um dos instrumentos chave para esta aproximação.

Desde que assumiu a presidência, Dilma Rousseff e sua burocracia diplomática, tem mantido a tendência do governo anterior, buscando dar continuidade à ênfase dada à interlocução com o mundo em desenvolvimento. A política externa da Presidente não significou uma ruptura das diretrizes em relação à gestão anterior e isso vale também para a política africana. No entanto, mesmo que o discurso oficial aponte que o governo atual tem atuado no sentido de consolidar e aprofundar as relações com a África, tem se observado um arrefecimento nas iniciativas voltadas para a região, como pode ser observado ao analisar o “esfriamento” do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), a redução das investidas diplomáticas, bem como diante das abstenções em relação a primavera árabe. Pode-se observar que apesar da diretriz de reaproximação permanecer, o instrumento utilizado é outro. A cooperação perde espaço no governo de Dilma Rousseff enquanto a diplomacia comercial recebe mais atenção. Não se pode afirmar que o único motivo para a mudança de rumo seja o desalinhamento entre Dilma Rousseff e o Ministro (à época) Patriota. O cenário externo

enfrentado por Dilma apresenta oscilações semelhantes ao cenário enfrentado por Lula, a crise econômica ainda não foi debelada e suas derivações permanecem no cenário internacional. Há, certamente condicionantes internas que inserem no modelo uma nova variável que incide mais duramente no governo Dilma desde seu primeiro mandato. Diferente do seu predecessor, a presidente Dilma tem menos margem de manobra para políticas econômicas externas que não reflitam efetivamente os interesses econômicos do Brasil.

Até o momento, o que se pode constatar é que a presidente, de maneira geral, tem seguido as diretrizes básicas da política externa africana do governo anterior, trazendo, contudo, novas nuances.

No que concerne à cooperação, observa-se aqui uma redução do ímpeto imposto pelo presidente Lula a partir do início do governo Rousseff. Parcela deste movimento deve-se ao enfrentamento de problemas de ordem interna no período inicial do governo Dilma Rousseff, de uma lógica operacional distinta para os dois presidentes e da força do discurso e do alinhamento liderança e burocracia diplomática. Cabe deixar claro que estes não são os únicos fatores, mas aqueles que o modelo usado permite inferir.

Ocorreram mudanças quantitativas, que consistiram em variações decrescentes do nível de empenho atribuído ao continente, tanto no que concerne às investidas presidenciais, como no número de projetos implementados na região. No que se refere aos projetos de cooperação técnica, tem se observado um movimento no sentido de consolidar os acordos firmados na gestão anterior, e uma retração quanto a novas investidas na região. Observou-se também uma mudança no perfil do discurso oficial, dando-se ênfase às possibilidades comerciais frutos da visão pragmática da presidente Rousseff e do seu corpo burocrático em função dos constrangimentos da economia internacional.

### **Referências Bibliográficas**

ABC. **A Cooperação Técnica do Brasil para a África**, 2010. Disponível em: <[http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010\\_P.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/abc/docs/CatalogoABCAfrica2010_P.pdf)>. Acesso em: março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Acordos vigentes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CGPD**, 2014. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>>. Acesso em: março de 2014.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTO (Apex Brasil). *África e Oriente Médio: Perspectivas para 2013*. In: **Boletim Conjuntura e Estratégia**. ApexBrasil. 2013.

ALMEIDA, P. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 20, p. 87-102, junho de 2003.

AMORIN, C. Brazilian Foreign Policy Under President Lula (2003-2010): An Overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 53 (edição especial), p.214-240, 2010.

BARBOSA, Rubens. **Cobranças na política externa**. 2011. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/uncategorized/cobrancas-na-politica-externa/>>. Acesso em: março de 2014.

BERNAL-MEZA, R. International Thought In The Lula Era. **Revista Brasileira de Política Internacional**, nº 53 (edição especial), p. 193-213, 2010.

BRASIL. Decreto Nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.639, de 9 de Janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2003, sessão 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Balanco da política externa: 2003/2010**, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em 8 de março de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2008. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf)>. Acesso em: março de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Viagens realizadas pelo ex- Ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota, à África**, 2012. Disponível em: <<https://maps.google.com.br/maps/ms?ie=UTF8&oe=UTF8&msa=0&msid=205756710730727416074.0004c4f751cc4348d3b3f&dg=feature>>. Acesso em: março de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República. **O que é?**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/sobre>>. Acesso em: março de 2014.

BRAGA, J. Dilma assina proposta de cotas raciais para o funcionalismo. G1, Brasília, 5 de **novembro de 2013**. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/11/dilma-assina-proposta-que-preve-cotas-raciais-para-o-funcionalismo.html>>. Acesso em: março de 2014.

CABRAL, Lídia. **Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento**: Caracterização, tendências e desafios. CINDES. Rio de Janeiro, nº26, 2011.

CABRAL, L.; SHANKLAND, A.. **FAC Working Paper 51. Narratives of Brazil- Africa Cooperation for Agricultural Development**: New Paradigms?. Future Agricultures Consortium, Brighton, UK, 2013.

CINTRA, Marcos A. M. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

COELHO, P; MENDONÇA, H. **Colóquio sobre as relações Brasil-África**. Brasília: FUNAG, 2002.

CORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO DA SEPPIR. **Presidenta Dilma Rousseff garante regularização fundiária de territórios quilombolas e defende ações afirmativas em seu governo**, 2013. Disponível em:<

[http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/12/presidenta-dilma-rousseff-garante-regularizacao-fundiaria-de-territorios-quilombolas-e-defende-acoes-afirmativas-em-seu-governo](http://www.seppir.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/12/presidenta-dilma-rousseff-garante-regularizacao-fundiaria-de-territorios-quilombolas-e-defende-acoes-afirmativas-em-seu-governo)> Acesso em: março de 2014.

DILMA anuncia perdão da dívida de 12 países africanos. 2013. Disponível em:

<http://blog.planalto.gov.br/dilma-anuncia-perdao-da-divida-de-12-paises-africanos/>> Acesso em: março de 2013.

DIAS, W. De volta para a minha África. Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros. Ano XX, nº 82, Julho/Agosto/Setembro de 2013.

FELLET, J. Mais “fria” com a África, Dilma faz 2ª visita ao continente, Brasil, Brasília, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em:<

[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/02/130219\\_dilma\\_africa\\_apresentacao\\_jp\\_jf.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/02/130219_dilma_africa_apresentacao_jp_jf.shtml)>. Acesso em: março de 2014.

FLECK, I. Governo mudará agência de cooperação. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de julho de 2013. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/07/1313410-governo-mudara-agencia-de-cooperacao.shtml>>. Acesso em: março de 2014.

FMI. **Regional economic outlook**: Sub-Saharan Africa. — Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003. Disponível em:<



<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2012/afr/eng/sreo0412.pdf>>. Acesso em: março de 2014.

HERMANN, Charles. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy behavior. In: **International Studies Quarterly**. v. 34, nº1, p.3-21, 1990.

IPEA. (2013) Release do Bolsa Família. Disponível em: <

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131015\\_bolsa\\_familia\\_release.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131015_bolsa_familia_release.pdf)>.

Acesso em: março de 2014.

IPEA; ABC. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009** - Brasília: Ipea: ABC, 2010.

\_\_\_\_\_; BM. **Ponte sobre o Atlântico** Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento. Banco Mundial e Ipea. Brasília, 2011.

JÚNIOR, W. M. **A Política externa e cooperação técnica: as relações do Brasil com a África durante os anos FHC e Lula da Silva**. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013.

LEITE, I. C.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L.T. **Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização**, 2013. Disponível em: <

[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_796/26\\_08\\_13\\_14Policy\\_Briefing\\_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf)>. Acesso em: março de 2014.

MILANI, Carlos R. S.. Aprendendo com a história: críticas à experiência da CNS e atuais desafios à CSS. **Cadernos CRH**, 12, vol. 25, n. 65, p. 211-231.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **A Política Externa Brasileira para a África no início do novo século: interesses e motivações**, 2011. Disponível em:<

[http://www.academia.edu/1756997/A\\_POLITICA\\_EXTERNA\\_BRASILEIRA\\_PARA\\_AFRI CA\\_NO\\_INICIO\\_DO\\_NOVO\\_SECULO\\_INTERESSES\\_E\\_MOTIVACOES1](http://www.academia.edu/1756997/A_POLITICA_EXTERNA_BRASILEIRA_PARA_AFRI CA_NO_INICIO_DO_NOVO_SECULO_INTERESSES_E_MOTIVACOES1) >. Acesso em: julho de 2014.

MENDES, J. S. R. Desígnios da Lei de Terras: imigração, escravidão e propriedade fundiária no Brasil Império. **Cad. CRH**, vol.22, nº.55, Salvador, jan./Apr de 2009. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792009000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792009000100011)>.

Acesso em: março de 2013.

NICACIO, A. Antônio Patriota: "Diplomacia não é publicidade". **Istoé Independente**.

nº 2228, 20 de julho de 2012. Disponível em: <

[http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/223010\\_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+>](http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+>). Acesso em: março de 2014.

- OLIVEIRA, A. P. C. **Diplomatas Negros (as): Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco e Trajetórias de Diplomatas (Ex) Bolsistas.** Bahia, 2011. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Salvador. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8596/1/Ana.pdf>>. Acesso em: março de 2014.
- PARAGUASSU, P. Dilma força Itamaraty a rever objetivos. *Estadão*, Brasília, 27 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,dilma-forca-itamaraty-a-rever-objetivos,697852,0.htm>>. Acesso em: março de 2014.
- \_\_\_\_\_. Dilma quer agência de comércio para fortalecer balança. *Estadão*, Brasília, 15 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,dilma-quer-agencia-de-comercio-para-fortalecer-balanca,1042690,0.htm>>. Acesso em: março de 2014.
- PATRIOTA, A. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**, Brasília: FUNAG, 2013.
- \_\_\_\_\_. Diplomacia e comércio, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/diplomacia-e-comercio-artigo-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-valor-economico-de-10-10-2012/?searchterm=viagens%20antonio%20patriota>>. Acesso em: março de 2014.
- PINO, Bruno Ayllón. Agentes transformadores de la cooperación para el desarrollo: Poderes emergentes y Cooperación Sur - Sur. **Relaciones Internacionales** (La Plata) v. 40, n. 2, p. 103-121.
- PORTO, G. Lafer: Lula tinha talento diplomático que falta em Dilma. **Estadão**. 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/materias/1497939>>. Acesso em: março de 2014.
- PORTAL CSF. **O que é?**. Disponível em: <<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>>. Acesso em: março de 2014.
- RECH, M. **“Política Externa de continuidade, mas não de repetição”, afirma Patriota.** 2013. Disponível em: [http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not\\_id=5608&tipo=2](http://www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=5608&tipo=2)>. Acesso em março de 2014.
- RELAÇÕES Internacionais: menos ideologia, mais pragmatismo. **Revista Abinee**, n°. 60, março de 2011. Disponível em: <[http://www.augurium.com.br/wp-content/uploads/2011/04/entrevista\\_bolivar\\_revista\\_abinee.pdf](http://www.augurium.com.br/wp-content/uploads/2011/04/entrevista_bolivar_revista_abinee.pdf)>. Acesso em março de 2014.
- RIZZI, K. et al. O Brasil na África (2003-2010): Política, Desenvolvimento e Comércio. *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 2, n°. 5, Abril/Maio de 2011.

ROSSI, A. Governo Dilma implementa 'agenda África' para ampliar relações. Estadão. São Paulo, 29 de outubro de 2013. Disponível em:<

<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,governo-dilma-implementa-agenda-africa-para-ampliar-relacoes,1090701,0.htm>>. Acesso em: março de 2014.

ROUSSEFF, Dilma. (@dilmabr). “A efetiva igualdade racial apenas será conquistada com políticas afirmativas de promoção de oportunidades para negros e negras. Por isso, promulguei a Lei de Cotas nas universidades. Por isso assinei mensagem ao Congresso encaminhando projeto de lei q reserva 20% das vagas do serviço público federal p/ negros”. 20 de novembro de 2013, 09:49. Tweet.

Recebido em: Novembro de 2015;  
Aprovado em: Março de 2016.