

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CLÁUDIO OLIVEIRA RIBEIRO

**Relações Político-Comerciais Brasil-África
(1985-2006)**

São Paulo
2007

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Relações Político-Comerciais Brasil-África
(1985-2006)**

Cláudio Oliveira Ribeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elisabeth Balbachevsky

São Paulo
2007

Comissão Julgadora

Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira

Dr. Carlos Moreira Henriques Serrano

Dr.^a Elizabeth Balbachevsky

Dr. Ricardo Ubiraci Sennes

Dr. Shiguenoli Miyamoto

DEDICATÓRIA

*Para Júlia,
minha preta.*

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível pelo auxílio prestado por algumas pessoas e instituições, às quais aproveito a oportunidade para agradecer.

Ao professores Dr. José Flávio Sombra Saraiva, Dr. Reginaldo Mattar Nasser, Dr. Shiguenoli Miyamoto, Dr.^a Vera Lúcia Michalany Chaia, Dr. Wolfgang Dopke e o jornalista Elio Gaspari, com os quais pude ter a oportunidade de dialogar e aprender.

Aos professores Dr. Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira e Dr. Fernando Augusto Albuquerque Mourão, que subsidiaram o desenvolvimento deste trabalho e leram sua primeira versão, sugerindo várias alterações que procurei incorporar ao texto final. Ao Dr. Amâncio de Oliveira gostaria de registrar, ainda, meu agradecimento pela oportunidade de poder partilhar, juntamente com os colegas do CAENI, de debates e análises sobre temas relacionados a esta pesquisa. Neste mesmo sentido, devo registrar meus agradecimentos à professora Dr. Janina Onuki e ao professor Dr. Ricardo Ubiraci Sennes. Todos dois, em vários momentos, se demonstraram solidários à minha pesquisa, me auxiliando em tudo que era preciso.

Ao Dr. Fernando Mourão devo um registro em especial. Sem seu auxílio e permanente disposição, não teria conseguido realizar esta pesquisa. Sua generosidade e rigor acadêmico foram, ao longo da elaboração desta pesquisa, elementos decisivos para sua consecução.

Sou grato aos colegas da USP e da PUC/SP, com os quais tive a oportunidade de estudar e aprender. Hélio Morrone Cosentino, Roberto Goulart Menezes, Gabriel Cepaluni e Sônia Soares foram amigos e interlocutores constantes. Na Secretaria do Departamento de Ciência Política, “Rai” foi sempre a pessoa com quem pude contar. A Natacha S. Bakri, Patrícia G. Augustin e Renata E. T. Bernardo, que me auxiliaram na revisão do texto final.

A Kátia Regina Riedel e nossa filha, Júlia, que partilharam de minhas angústias e alegrias, registro meu agradecimento. Kátia, seu amparo e constante compreensão contribuíram, decisivamente, para o desenvolvimento e conclusão deste trabalho.

Agradeço, especialmente, à professora Dr.^a Elizabeth Balbachevsky e ao Dr. Carlos Moreira Henriques Serrano. À professora Balbachevsky, devo não apenas o fato de ter acreditado na realização deste trabalho, como a liberdade para seu desenvolvimento. Quanto ao professor Serrano, devo registrar que, sem sua participação, esta tese não teria sido concluída.

Por fim, mas em primeira instância, sou particularmente grato aos entrevistados. Sem suas “palavras” esta tese não existiria.

Quanto aos erros e possíveis equívocos presentes, a responsabilidade é inteiramente minha.

RESUMO

Tema permanente da agenda diplomática brasileira há décadas, as relações Brasil-África assumiram um papel de destaque no quadro da política externa desenvolvida pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. A fim de compreender seus significados e as possibilidades que se abrem para o Brasil no continente africano, este trabalho faz uma análise da política africana brasileira, ressaltando a dinâmica político-comercial entre o país e os parceiros africanos. Desse modo, procura-se demonstrar que as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, com acentuado declínio entre décadas de 80 e 90, esboçando recuperação e adensamento a partir da gestão Lula.

Palavras-chave: Brasil, África, política externa, relações comerciais, relações diplomáticas.

ABSTRACT

For decades a constant theme in the Brazilian diplomatic agenda, Brazilian-African relations have taken on a significant role in the foreign policy developed by the Luiz Inácio Lula da Silva administration. In order to understand its significance and the possibilities it opens for Brazil on the African continent, this work analyzes the Brazilian-African policies, emphasizing the politico-commercial dynamics between the country and its African partners. In this way, it seeks to demonstrate that these relations have been characterized by a movement of variable intensity, with an accentuated decline during the 80s and 90s and increase during the Lula administration.

Keywords: Brazil, Africa, foreign policy, commercial relations, diplomatic relations

SUMÁRIO

<i>DEDICATÓRIA</i>	4
<i>AGRADECIMENTOS</i>	5
<i>RESUMO</i>	6
<i>ABSTRACT</i>	6
<i>INTRODUÇÃO</i>	9
<i>Objetivos</i>	10
<i>Problema de pesquisa</i>	13
<i>Tipo de pesquisa e hipóteses de trabalho</i>	14
<i>Método de pesquisa</i>	16
<i>Aplicação de triangulação</i>	18
<i>Análise qualitativa</i>	21
<i>Análise quantitativa</i>	24
<i>Coleta de dados</i>	25
<i>CAPÍTULO I - Um enfoque para as relações Brasil-África</i>	28
<i>Política Externa Brasileira</i>	29
<i>Contextos e conceitos</i>	29
<i>A Centralidade do Itamaraty</i>	35
<i>Relações Brasil-África: as variáveis em análise</i>	40
<i>Política externa em transição: os enfoques da literatura</i>	44
<i>Autonomia e Universalismo: os temas reiterados</i>	45
<i>O Brasil como global trader</i>	50
<i>O lugar da África</i>	57
<i>CAPÍTULO II - Governo Sarney</i>	61
<i>Introdução</i>	62
<i>Governo Sarney: continuidade e ajustes</i>	65
<i>Economia internacional: os impactos restritivos</i>	72
<i>Relações Brasil-África: o distanciamento progressivo</i>	85
<i>Conclusão</i>	91
<i>Capítulo III - Governos Fernando Collor - Itamar Franco</i>	93
<i>Introdução</i>	94
<i>Fundamentos da política externa do governo Collor</i>	96
<i>O Itamaraty: entre ajustes e resistências</i>	101

<i>As relações Brasil-África no governo Collor</i>	103
<i>Governo Itamar Franco</i>	109
<i>As relações Brasil-África</i>	112
<i>Conclusão</i>	118
CAPÍTULO IV - Governo Fernando Henrique Cardoso	121
<i>Introdução</i>	122
<i>Prioridades e restrições externas</i>	126
<i>África: situação e lugar na política externa brasileira</i>	135
<i>CPLP: sentido e evolução</i>	141
<i>O Brasil e os PALOP no quadro da CPLP</i>	147
<i>Uma nota sobre o Timor-Leste</i>	151
<i>Dualidades e contradições</i>	157
<i>Conclusão</i>	162
CAPÍTULO V - Governo Luis Inácio Lula da Silva	165
<i>Introdução</i>	166
<i>Relações Brasil-África: um ponto de inflexão</i>	172
<i>A dinâmica comercial e as relações Brasil-África</i>	182
<i>Os dois lados da moeda: percepções do empresariado e da diplomacia</i>	196
<i>Conclusão</i>	217
APONTAMENTOS FINAIS	221
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226
ENTREVISTAS/DEPOIMENTOS	241

INTRODUÇÃO

Tema permanente da agenda diplomática brasileira há décadas, as relações Brasil-África¹ assumiram um papel de destaque no quadro da política externa desenvolvida pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva. A fim de compreender seus significados e as possibilidades que se abrem para o Brasil no continente africano, este trabalho faz uma análise das relações Brasil-África entre 1985-2006, procurando ressaltar a dinâmica político-comercial entre o país e os parceiros africanos. Desse modo, procura-se demonstrar que as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, com acentuado declínio entre décadas de 80 e 90, esboçando recuperação e adensamento a partir da gestão Lula. Para tanto, nesta seção são delineados os aspectos metodológicos empregados na pesquisa.

Objetivos

Este trabalho contempla dois objetivos gerais: (i) analisar as relações político-comerciais Brasil-África no período entre 1985-2006, esclarecendo o processo que envolve tanto determinantes políticos quanto comerciais na condução da política externa brasileira para o continente africano; (ii) e qualificar as mudanças no curso da política externa brasileira para a África a partir da proposta metodológica apontada por Hermann (1990)

Em relação ao primeiro objetivo, o período selecionado justifica-se pela ocorrência de dois aspectos decisivos para a formulação e, conseqüentemente, para a análise da política externa brasileira. O primeiro diz respeito às mudanças ocorridas na ordem mundial, com o início do processo que leva ao término da Guerra Fria: seus impulsos mais decisivos são observados a partir de 1985, quando Mikhail Gorbachev ascende ao governo soviético, dando início a reformas políticas domésticas e externas que aceleraram o declínio da URSS e apressaram o fim da Guerra-Fria (NEY Jr., 2002, p. 160) A partir de então, o sistema internacional passou a operar de forma indefinida, impondo tanto novos constrangimentos quanto novas perspectivas para inserção internacional do Brasil. No momento em questão, são observadas alterações e redefinições importantes na política externa brasileira, boa parte delas oriundas das próprias mudanças registradas na ordem mundial pós-Guerra Fria. Tais

¹ Por relações Brasil-África entendam-se as relações do Brasil com os Estados africanos localizados ao sul do Saara, região também designada por vários autores como África Negra ou África Subsaariana.

mudanças são marcadas pela nova ordem internacional que passa a ser configurada pela hegemonia mundial lograda pelo capitalismo e pelo processo de globalização das relações econômicas após a superação do sistema bipolar e soviético, num contexto marcado pelos avanços tecnológicos na geração e pela transmissão de informações.

O segundo fator refere-se ao conjunto de mudanças ocorridas no plano doméstico nacional quando, também a partir de 1985, o país dá início ao seu processo de redemocratização, ascendendo o presidente José Sarney à Presidência da República. Ainda que não seja objetivo deste trabalho analisar os impactos provocados pela mudança do regime político sobre o conteúdo da política externa², é forçoso reconhecer que, a partir de então, o Brasil passa a registrar profundas transformações em suas estruturas políticas, econômicas e sociais. Além da adoção de regime político democrático, observam-se a implementação de políticas econômicas de priorização da estabilidade macroeconômica, consideradas como essenciais para o desenvolvimento sustentado e a redefinição das estratégias de industrialização do país, que não se realizam pela substituição de importações, mas pela integração da economia aos fluxos internacionais de comércio e de investimento.

Em relação ao segundo objetivo geral, trata-se de qualificar as mudanças ocorridas na política externa brasileira para a África a partir da proposta metodológica de Hermann (1990) Como exposto na Tabela 1, Hermann considera que as mudanças no curso da política exterior de um Estado podem ser classificadas em quatro níveis.

² Para um modelo teórico que debata esta interação, ver: Lasagna (1996)

Tabela 1 – Política Externa: níveis de mudança e características

Níveis de mudança	Características
<i>Adjustment changes</i>	Caracteriza-se por ajustes na política externa desenvolvida, em que não ocorrem necessariamente mudanças nas diretrizes adotadas;
<i>Program changes</i>	Caracterizado por mudanças observadas nos métodos ou meios utilizados para a consecução de objetivos, que levam a alterações de caráter qualitativo via ampliação do papel da negociação, por meio da diplomacia, ao invés do uso da força militar, por exemplo;
<i>Problem/goal changes</i>	Diz respeito à mudança dos próprios objetivos da política externa, que levam à redefinição do seu alvo e à constituição de novas metas ou diretrizes internacionais;
<i>International orientation changes</i>	Constitui-se num tipo de mudança mais profunda, implicando não apenas a reorientação do ator nas relações internacionais, mas a percepção sobre o sistema internacional e de sua auto-localização.

Elaborado a partir de Herman (1990)

No período analisado, as ações da Chancelaria para a África enquadram-se num processo de mudança tal como descrito no primeiro nível: as relações do Brasil com os países africanos se caracterizam por ajustes na política externa tradicionalmente desenvolvida pelo Itamaraty em relação ao Continente, em que não ocorrem necessariamente mudanças nas diretrizes adotadas. Nesse processo, as mudanças, ocorridas e articuladas no cenário internacional no fim da década de 1980, consolidam-se na década seguinte e levam à necessidade de revisão da ação diplomática brasileira frente ao sistema internacional e ao próprio continente africano.

A partir do mapeamento das propostas e diretrizes estabelecidas pela diplomacia brasileira no referido período, pretende-se identificar as ações por ela implementadas, de forma a analisar seus propósitos para o quadro geral da política externa do país. Tem-se como preocupação apreender as realizações, as dificuldades e dilemas enfrentados pelo Estado brasileiro em sua conduta face ao sistema internacional contemporâneo e, particularmente, no desenvolvimento de seu relacionamento com o continente africano.

Os objetivos gerais enunciados só podem ser satisfatoriamente alcançados pela consecução de dois objetivos específicos: (i) descrever a evolução da política externa brasileira para a África, enfatizando as relações político-comerciais entre o

Brasil e o Continente, no período compreendido entre os anos de 1985 a 2006; e (ii) caracterizar as mudanças operadas na política externa brasileira no pós-Guerra-Fria. Como objetivos específicos, eles têm como função contribuir para o alcance dos objetivos gerais, definindo as etapas que devem ser cumpridas para conquistá-los. (RICHARDSON, 1999, p. 63) Ainda em relação aos objetivos, cabe ressaltar que este estudo não pretende realizar uma revisão das relações históricas Brasil-África. Ainda que se reconheça sua necessidade (Silva, 2003), o que se intenta é identificar, com base na análise das relações político-comerciais, o sentido das transformações em curso na política externa brasileira para a África.

Problema de pesquisa

Dados os objetivos propostos, torna-se necessário definir tanto o problema de pesquisa quanto sua relevância para, posteriormente, selecionar a metodologia que guiará seu desenvolvimento. Segundo Köche (1997, p.108), o problema de pesquisa constitui-se num enunciado interrogativo sobre as possíveis relações que possam haver entre, no mínimo, duas variáveis pertinentes ao objeto de estudo investigado e passíveis de serem testadas ou observadas empiricamente. Sob esse prisma, o presente estudo procura responder à seguinte questão: como caracterizar as relações político-comerciais Brasil-África entre 1985 e 2006?

O enunciado orienta-se pela identificação de que, no pós-Guerra Fria, a articulação de uma série de fenômenos de ordem doméstica e externa promoveu alterações significativas sobre a política externa brasileira. Posto isso, este estudo coloca em debate o lugar ocupado pela África na agenda diplomática do país. Procura analisar a evolução da política externa do Brasil para aquele Continente, desde suas formulações iniciais no quadro do Itamaraty, até o período recente, que se caracteriza pela incerteza das ações governamentais já no início governo José Sarney, quando se observa, com nitidez, o retraimento da política externa brasileira para os países africanos.

Ainda em relação ao problema de pesquisa, Salomon (1991) atribui-lhe um desafio quanto à capacidade de solução, que o autor apresenta em três níveis distintos de relevância: operativa (cuja solução implica a geração de novos conhecimentos),

contemporânea (relacionada à atualização, à novidade e à originalidade) e humana (cuja solução do referido problema deve apresentar alguma utilidade para a humanidade) Para o presente estudo, compreende-se o problema de pesquisa proposto como sendo de relevância contemporânea: sua realização procura suprir a carência de estudos que contemplem as relações do país com o continente africano no período selecionado. Salientando que o continente africano tem representado uma dimensão permanente das relações internacionais do Brasil, tornando-se vertente importante na formulação e implementação da política externa desenvolvida pelo Estado. A partir da análise da ação diplomática e das relações comerciais Brasil-África, este trabalho busca contribuir para a melhor compreensão da política externa desenvolvida pelo país para aquele continente.

Nesse sentido, o problema de pesquisa justifica sua relevância contemporânea tanto por sua importância acadêmica, na medida em que resulta na revisão e promoção de novos dados sobre as relações político-comerciais entre Brasil e o continente africano; quanto político-econômica, ao agregar conhecimento acerca dos parceiros e das negociações internacionais desenvolvidas pelo país. Constituí-se, portanto, em instrumento para compreensão e disseminação das estratégias de inserção internacional intentadas pela diplomacia brasileira no período analisado.

Tipo de pesquisa e hipóteses de trabalho

Uma vez determinado o problema de pesquisa e sua relevância, torna-se necessário classificar a investigação considerando seus propósitos e hipóteses, bem como os vários métodos empíricos empregados para o alcance dos objetivos mesmos. Assim, Tripodi, Fellin e Meyer (1981) propõem três categorias de pesquisas: experimental, quantitativo-descritiva e exploratória. Para os efeitos desta análise, cabe ressaltar as principais diferenças existentes entre as duas últimas, descritas na Tabela 2.

Tabela 2 – Classificação de Tipos de Pesquisa

Tipos de pesquisa	O que pretende	Finalidade
Pesquisa quantitativo-descritiva	<ul style="list-style-type: none">— Verificação de hipóteses— Avaliação de programa— Descrição de população— A procura de relações entre variáveis	Delinear ou analisar características dos fenômenos, usando técnicas quantitativas. O propósito recai na verificação de hipóteses e na descrição de relações quantitativas entre variáveis especificadas.
Pesquisa exploratória	<ul style="list-style-type: none">— Descrição de objetos ou fenômenos— Aplicação de procedimentos específicos	Desenvolver idéias e hipóteses; refinar conceitos e enunciar questões e hipóteses para a investigação subsequente.

Fonte: Elaborado a partir de TRIPODI; FELLIN; MEYER (1981)

Tomando por base a classificação exposta, esta pesquisa caracteriza-se como exploratória descritiva cuja finalidade é a averiguação de duas hipóteses³, consideradas como complementares:

Hipótese 1: No período analisado, as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, com acentuado declínio entre as décadas de 80 e 90, esboçando recuperação e adensamento nesta virada de século. Em outros termos, observa-se que, entre 1985 e 2006, a interação de variáveis de natureza doméstica e internacional fez com que algumas estratégias de inserção internacional do país fossem revistas e ajustadas. As alterações ocorridas no sistema internacional e na própria realidade socioeconômica brasileira levam a política externa brasileira para o continente africano a um processo de ajustes e revisões quanto ao seu papel para promoção dos interesses internacionais do país. As relações do Brasil com os países africanos ingressaram num período de incertezas e ambivalências no plano diplomático brasileiro, que passa a questionar seu peso e importância. Como resultado, o Ministério das

³ Entende-se por hipótese um enunciado conjectural das relações entre duas ou mais variáveis. Uma proposição através da qual o pesquisador procura apresentar ou correlacionar as variáveis que afetam o objeto em estudo. Tanto quanto o problema de pesquisa, a hipótese enuncia relações causais, tendo como característica distintiva, no entanto, o fato de propor sentenças afirmativas. (KERLINGER, 1980, p.3) Seu uso, no entanto, não é uma prerrogativa para a realização de pesquisas descritivas ou explicativas (pelo menos quando a preocupação principal do pesquisador está voltada para o levantamento ou aprofundamento de dados gerais de um tema) Entretanto, a pesquisa explicativa que tenha por objetivo identificar os motivos que influem em determinados acontecimentos, que pretende analisar relações entre fenômenos ou que, simplesmente, procura determinar a existência de certa característica, o uso de hipóteses é imprescindível. (RICHARDSON, 1999, p. 104.)

Relações Exteriores ora opta por concentrar os esforços diplomáticos em países considerados como prioritários, como África do Sul e Angola; ora pretende restabelecer a política externa africana nos moldes anunciados ainda na década de 1960 – caracteristicamente pan-africana.

Hipótese 2: Como segunda hipótese, este trabalho defende que a política externa brasileira para a África, para manter coerência entre o discurso diplomático e a manutenção de seu sentido estratégico, necessita definir os vetores capazes de articular os interesses nacionais às possibilidades e aos interesses definidos pelos Estados africanos. Fato que se torna ainda mais evidente quando, ao longo do período analisado, a ação do Itamaraty para o continente transparece na opção por parcerias preferenciais – com destaque para os PALOP, África do Sul e Nigéria – evidenciando que, nas relações com a África, o Brasil procura agir de forma seletiva. Frente a este cenário, pretende-se demonstrar que a ampliação das relações comerciais Brasil-África, mediante a formulação de políticas que garantam (i) a consolidação de fluxos regulares de recursos energéticos e (ii) exportação de serviços, como os de engenharia, pode influir positivamente para o dimensionamento e definição da política externa brasileira para esse Continente.

Método de pesquisa

Considerando a proposição de Richardson (1999, p. 70), entende-se por método a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação dos fenômenos: o instrumento necessário para sua delimitação, observação e interpretação com base nas relações encontradas, as quais se fundamentam nas teorias existentes. O trabalho científico, como ressalta Salomon (1991), envolve a pesquisa e o tratamento por escrito de questões abordadas utilizando-se de uma metodologia, uma vez que não há conhecimento científico sem o apoio dessa ferramenta. Assim, o termo pesquisa encontra-se definido genericamente como um trabalho empreendido por meio de uma metodologia e a partir do surgimento de um problema.

A escolha do método, por sua vez, deve estar apropriada ao tipo de estudo que se pretenda realizar. Em outras palavras, necessita estar fundamentado na natureza do problema a ser investigado e nas hipóteses levantadas. O quadro elaborado por

Sautu (et al.) (2005, p. 47) apresenta os principais métodos de investigação e as técnicas de produção de dados em relação ao tipo de metodologia empregada.

Tabela 3 – Métodos e técnicas de produção de dados segundo diferentes estratégias metodológicas

Metodologia	Métodos	Técnicas de produção de dados
Quantitativa	<ul style="list-style-type: none"> — Experimental — Questionário — Análise quantitativa de dados secundários (estatística) 	<ul style="list-style-type: none"> — Questionários — Recopilação de dados existentes (censos, entrevistas, estatísticas contínuas) — Análise do conteúdo de documentos, textos, filmes, etc.
Qualitativa	<ul style="list-style-type: none"> — Etnográfico — Análise cultural — Estudo de casos — Biográfico — Grupos focais 	<ul style="list-style-type: none"> — Entrevistas interpretativas — Entrevistas etnográficas — Observação não-participante — Observação participante — Análise de documentos — Análise de material visual/auditivo

Fonte: Sautu (et al.) (2005, p. 47)

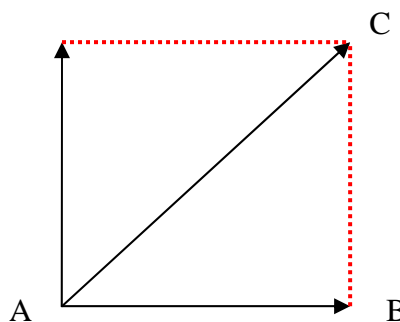
Um aspecto importante ressaltado por Sautu (et al.) (2005, p. 47) é o de que, ainda que haja especialização das técnicas, isto não impõe ao pesquisador qualquer tipo de restrição quanto à utilização de métodos quantitativos e qualitativos na mesma pesquisa. Compartilhando da premissa apontada por Lima (1982, p. 241) de que “[...] as relações Brasil-África só podem ser adequadamente apreendidas quando examinadas no contexto mais amplo da política externa brasileira recente, mais precisamente no âmbito da estratégia de inserção do país no sistema mundial.”, sua investigação não pode abrir mão da análise combinada de métodos qualitativos e quantitativos. Na análise da dita relação, o investigador é forçado a reconhecer a existência de condicionamentos tanto políticos quanto comerciais nas relações Brasil-África, e que a interação entre estas dimensões só pode ser eficazmente apreendida pela utilização de métodos distintos de investigação. Assim, metodologicamente, a presente pesquisa pauta-se pela utilização de técnicas qualitativas e quantitativas, uma vez que, em conjunto, fornecem dados não conflitantes, mas complementares à investigação pretendida.

Aplicação de triangulação

Esse procedimento, definido pela literatura especializada como triangulação, consiste na realização de estudos que tem como característica a combinação de métodos ou dados distintos de pesquisa. Assim, Gallivan (1997) argumenta que, para ser considerada triangulação, a pesquisa deve satisfazer as seguintes condições: ter pelo menos um método qualitativo de coleta de dados; ao menos um método quantitativo de coleta de dados; os dados qualitativos e quantitativos devem conjuntamente estar presentes e terem sido ambos analisados; a pesquisa deve endereçar uma questão teórica.

Esquemáticamente, a pesquisa que utiliza triangulação pode ser descrita como exposto na Figura 1. Tradicionalmente utilizada no campo da navegação e do exame da terra, a triangulação refere-se ao método que determina a posição de um ponto C usando observadores em dois pontos A e B. Se o observador tem informação suficiente sobre a distância entre A e B, é facilmente capaz de determinar as distâncias entre B e C e entre A e C, respectivamente, se os ângulos A e B tanto quanto a distância AB forem corretamente medidas.

Figura 1 – Adição de dois vetores pelo método da triangulação.



Elaborado a partir de Kelle (2001)

Para a presente pesquisa, a triangulação segue a definição proposta por Kelle (2001), para quem “posição espacial de um ponto” ou “distância entre dois pontos”

representa nada mais que metáforas ambíguas no domínio da pesquisa social. ⁴

Assim:

Determinar a posição de um ponto por diferentes atos de medidas deve tanto significar que o mesmo fenômeno social é investigado com a ajuda de diferentes métodos ou que diferentes fenômenos sociais são o objetivo das investigações qualitativas e quantitativas das quais os resultados devem ser integrados para uma mais completa imagem do todo. (KELLE, 2001: pp. 4-5)

Assim, o presente estudo terá sua análise orientada pela consideração de que há uma interação de fatores políticos e econômicos no processo de elaboração e execução da política externa brasileira. Nesses termos, torna-se essencial para a investigação proposta a análise das relações comerciais e das relações políticas desenvolvidas pelo país com seus respectivos parceiros africanos. Adota-se como premissa que estas duas variáveis não podem ser consideradas como problemas distintos, mas complementares.

Por conseqüência, ainda que tenha sua base de dados essencialmente composta por indicadores qualitativos (discursos, documentos diplomáticos e entrevistas), trabalha-se com a perspectiva de que a análise das relações comerciais (por meio de coleta e tratamento estatísticos de indicadores de comércio) constitui-se numa dimensão relevante para avaliar a condução da política externa brasileira para o continente africano. Mais precisamente, que a avaliação das relações comerciais entre o Brasil e os Estados africanos é capaz de favorecer maior grau de assertividade quanto às motivações ou interesses presentes na conduta diplomática do país para o Continente.

Por outro lado, esse procedimento é igualmente positivo para a identificação e avaliação dos níveis de interdependência existentes entre o país os Estados

⁴ Ainda que não seja propósito deste trabalho, é importante assinalar que o debate acerca da validade das abordagens quantitativo/qualitativo tem caminhado no sentido de sua ratificação e não de mútua exclusão. Como observa Goldemberg (1997), é perfeitamente possível a combinação de metodologias diversas no estudo de um determinado fenômeno – o que se convencionou denominar de triangulação. Para a autora, esta opção investigativa tem por objetivo tornar o mais amplo possível o esforço de descrição, explicação e compreensão do objeto de estudo. Assim, considera-se que, se o método quantitativo pressupõe uma população de objetos de estudo comparáveis entre si e, portanto, passíveis de generalização, a abordagem qualitativa se presta a “[...] observar, diretamente, como cada indivíduo, grupo ou instituição experimental, concretamente, a realidade pesquisada.” A base do que se denomina triangulação expressa é a percepção de que “[...] os limites de um poderão ser contrabalançados pelo alcance de outro.” (GOLDEMBERG, 1997, p. 63) Para uma visão similar, ver, entre outros, os trabalhos de Laville e Dione (1999) e Triviños (1995)

africanos, pois é capaz de indicar, por meio da análise de séries históricas, tanto a evolução quanto o conteúdo e o volume das relações comerciais, indicando suas oscilações, déficits e causalidades. Em suma, é capaz de proporcionar indicadores sobre o estado de integração existente entre o Brasil e os países africanos, fornecendo dados que permitam avaliar em que medida os fluxos de comércio e investimentos existentes podem contribuir para a superação das dificuldades enfrentadas pelo Brasil⁵ e pelos parceiros africanos.

As relações comerciais constituem-se, portanto, numa variável privilegiada para compreensão dos mecanismos e das estratégias utilizadas pelo Estado nos esforços de promoção dos interesses domésticos frente ao sistema internacional em transição. Daí a constatação de que: “O comércio exterior tem sido outra área em que temos colocado grande empenho, seja nas negociações comerciais, multilaterais ou regionais, seja na abertura de mercados não tradicionais.” (AMORIM, 2005, p. 09) Como assinala Lafer:

Nestes tempos de globalização, a inserção do Brasil no mundo depende de nossa participação nos grandes fluxos de comércio e investimento. Mais do que nunca, o desafio da diplomacia brasileira consiste em criar convergências ativas entre a ação política e a ampliação de oportunidades comerciais. Um objetivo depende do outro. Ambos devem obedecer, portanto, a uma perspectiva integrada, capaz de garantir que sua concepção e sua implementação estejam em sintonia estreita com os legítimos interesses governamentais, empresariais e não governamentais do Brasil. (LAFER, 2002, p. 95)

Para além da análise das relações comerciais, a pesquisa também se direciona para as questões de ordem política, mais precisamente, para a forma como os interesses diplomáticos são representados no processo de formulação e execução da política externa brasileira para a África. Pela dimensão política, portanto, procura-se identificar os condicionantes da ação estatal, os fatores que determinam os resultados e as decisões tomadas no âmbito das relações Brasil-África e que se impõem a todos os membros da coletividade territorial.

⁵ Particularmente para o Brasil, elas se manifestam pela necessidade histórica da adoção de medidas que incrementem substancialmente as exportações e mantenham as importações em nível moderado, contribuindo para a regularização das contas públicas e, ao mesmo tempo, promova condições capazes de gerar superávit para inversões da União. Evidentemente, apenas este aspecto já é mais do que suficiente para gerar acalorada polêmica, pois recorta, indistintamente, grupos de interesses, os partidos políticos e as organizações governamentais e não-governamentais, tendo implicações nas próprias preferências de alinhamento na ordem internacional. Para uma análise da política de comércio exterior como instrumento aplicado ao desenvolvimento, ver: Cervo (1997)

Os movimentos de aproximação e de colaboração política engendrados pelo Brasil com os Estados africanos trazem à tona o debate sobre os objetivos, limites de autonomia e necessidades da política externa brasileira. Por essa abordagem, não se compartilha da formulação segundo a qual as opções diplomáticas de países como o Brasil estão condicionadas, em última instância, ou às variações do sistema internacional ou a dos fluxos internacionais de investimento e comércio. A predileção por qualquer uma dessas proposições induz à aceitação de que o ambiente internacional, seja ele definido pela ordem mundial em vigor, seja pelas oscilações da economia internacional, constitui-se na variável determinante das possibilidades e das limitações das políticas exteriores. A presente análise prevê, ao contrário, que esses dois fatores são elementos constitutivos da ação diplomática, interessada em promover objetivos próprios, num processo endógeno e dinâmico de inovações, auto-organização e reorientação. São variáveis que fazem parte de um problema mais amplo: o de como promover a inserção internacional do país.

A seguir, são descritas as metodologias e técnicas aplicadas na elaboração da pesquisa.

Análise qualitativa

No que diz respeito à análise qualitativa, o trabalho de Denzin e Lincoln (1994) aponta para o fato de haver, sob o rótulo de “metodologias qualitativas”, uma variada gama de tipos de investigação, fundamentados em diferentes quadros de orientação teórica e metodológica. Para todos os efeitos, na presente abordagem esse método é caracterizado pela utilização ou emprego de técnicas interpretativas que, por meio da descrição, decodificação e mesmo tradução, busca alcançar um determinado ponto de equilíbrio sobre o significado do fenômeno estudado. (GODOY, 1995) Como proposto por Richardson (1999, p. 90), “[...] como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.” O principal objetivo desse tipo de análise não é a produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis de um grupo; mas a capacidade de aprofundamento da compreensão de um fenômeno social. (RICHARDSON, 1999, p. 102) Neste trabalho, a análise qualitativa realizar-se-á pela

promoção de entrevistas semi-estruturadas⁶ e análise da consciência articulada dos atores envolvidos no fenômeno.

Como grande parte dos dados qualitativos se expressa na forma de palavras, sejam escritas ou faladas, sua utilização apresenta-se pertinente à análise da base de dados constituída por: (i) entrevistas semi-estruturadas realizadas com embaixadores, políticos e representantes do setor privado nacional atuante no continente africano; (ii) e por depoimentos coletadas junto ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil⁷ (CPDOC), ao Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados⁸, em Brasília, e ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.⁹

Para compreender a percepção dos entrevistados sobre o tema ora pesquisado é preciso identificar como sua visão se manifesta em seu discurso. Para tanto, o procedimento adotado é a análise do discurso. Ainda que contemple uma variedade sugestiva de enfoques e tradições teóricas, Gill (2002, p. 244) considera ser possível definir o método de análise do discurso como o procedimento de pesquisa que assume de forma convicta a importância do discurso na construção da vida social; rejeitando, portanto, a noção segundo a qual a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir ou de descrever o mundo.

Compartilhando desta perspectiva, Alonso (1998, p. 188) descreve a análise do discurso como aquela que objetiva encontrar um modelo de representação e compreensão do texto concreto em seu contexto social e na historicidade de suas proposições, a partir da reconstrução dos interesses dos atores que estão envolvidos no discurso. O autor propõe ainda a diferenciação da análise do discurso em três níveis básicos de aproximação, sintetizados na Tabela 4.

⁶ Compreende-se por entrevista semi-estruturada aquela que combina perguntas fechadas e abertas. Tem por finalidade permitir que entrevistado discorra sobre o tema proposto pelo entrevistador sem respostas ou condições prefixadas. (TRIVIÑOS, 1995)

⁷ Junto ao CPDOC foram coletados os depoimentos de Celso Lafer e Celso Luís Nunes Amorim, sobre a atuação dos mesmos quando no cargo Ministros das Relações Exteriores dos governos Fernando Collor de Melo e Itamar Franco, respectivamente.

⁸ Em particular, o depoimento da diplomata Irene Vida Gala, à época, Chefe da Divisão de África II do Ministério das Relações Exteriores.

⁹ O NUPRI disponibilizou o depoimento prestado pelo Presidente José Sarney acerca da política externa de seu governo. Sempre que possível, também se recorre à utilização de depoimentos prestados por personalidades políticas e empresarias a órgãos da imprensa, bem como aqueles contidos em livros de “memórias”.

Tabela 4 – Análise do discurso: níveis de aproximação

Nível de aproximação	O que pretende	Operacionalidade
Informacional/quantitativo	De caráter descritivo, tem por objetivo explorar a dimensão mais imediata e manifesta do texto.	Muito utilizado na análise de conteúdo da imprensa e dos meios de comunicação, de modo geral, tende a realizar-se de forma quantitativa: analisa e desmembra um <i>corpus</i> , selecionando textos em um conjunto de palavras.
Estrutural/textual	Detectar os elementos lógicos invariáveis e praticamente universais dos textos concretos.	Tradicionalmente empregado na análise lingüística e antropológica, prevê a redução do texto a uma série de eixos ou de vetores que ordenam o material concreto, fazendo-o inteligível a partir de um modelo pautado de leitura.
Sócio/hermenêutico	Centra sua atenção no discurso como produto constitutivo das relações sociais e das transformações permanentes entre elas.	Mais utilizado nos estudos de caráter sociológico aborda o discurso como representação da ação social, obrigando o pesquisador a situar o texto ao contexto produzido.

Fonte: Elaborado a partir de Alonso (1998)

Levando em consideração a classificação exposta, este trabalho adota o nível sócio/hermenêutico como o mais adequado para sua consecução: analisa o discurso buscando evidenciar as relações entre linguagem, história, sociedade e ideologia (ALBUQUERQUE, 1993) Procura-se compreender o pensamento do ator a partir da análise de seu discurso político, considerando que o posicionamento assumido por cada entrevistado a respeito das relações Brasil-África tem por referência a posição social que ocupa no cenário político, diplomático ou empresarial brasileiro. Assim, a escolha dos entrevistados é realizada a partir de um critério de seletividade pautado pela própria posição formal ocupada pelos integrantes junto ao Ministério das Relações Exteriores, ao Executivo nacional e a empresas brasileiras atuantes no continente africano.

Torna-se igualmente importante situar o discurso e o ator na evolução dos acontecimentos, enfocando a política externa brasileira para a África. Buscando captar o sentido de cada discurso, pode-se avaliar o que o ator político ou empresarial faz a partir das conseqüências previsíveis de seus atos, que implicam, necessariamente, uma percepção de seu contexto histórico. Pressupõe-se que a informação oferecida pelos entrevistados quanto às relações Brasil-África tem por referência a posição social que ocupa no contexto dessa prática, não refletindo

apenas opiniões e atitudes individuais. Assim, assume-se que o discurso produzido por cada entrevistado procura “representar” a realidade e não apenas reproduzi-la. Ao se posicionar, cada entrevistado assume um papel; por isso, a percepção que tem da realidade é também social. (BERGER; LUCKMANN, 2005)

Enfocando as representações do discurso, a análise se debruça sobre o que o ator diz; a preocupação central é a identificação de quem está falando e a verificação dos objetos do seu discurso. Trabalha-se o discurso como representação da realidade, analisando-se as idéias e noções que este contém e manifesta. Assim, analisa-se como cada entrevistado percebe as relações Brasil-África a partir das seguintes perspectivas: se são elas consideradas como aspecto relevante da política externa brasileira, ou vistas apenas como política comercial; se detêm valor estratégico ou se envolvem aspectos culturais ou civilizacionais, entre outros.

Análise quantitativa

A utilização da metodologia de análise quantitativa constitui-se num procedimento que objetiva auxiliar o estudo pretendido, pois é capaz de proporcionar informações mais precisas sobre os fluxos comerciais do Brasil com o conjunto de países africanos. Conceitualmente, a análise quantitativa caracteriza-se pela coleta, simplificação, análise e modelagem de dados. Seu objetivo é prever e projetar cenários, possibilitando a tomada de decisões. Considerando os apontamentos de Bussab (2002), o método quantitativo pode ser classificado da seguinte maneira:

— Análises Exploratórias de Dados: compreendem a redução, análise e interpretação de dados; caracterizam-se pela coleta de grandes quantidades de dados; enquadram-se no âmbito da Estatística Descritiva;

— Análises Confirmatórias de Dados: compreendem a modelagem de um dado fenômeno; caracterizam-se por previsões e projeções de natureza probabilística, na medida em que identificam padrões ou regularidades de comportamentos; enquadram-se no âmbito da Inferência Estatística, Estatística Multivariada e Econometria.

Uma das contribuições mais precisas da estatística reside na sua capacidade de inferência a partir da correlação de dados. (CRESPO, 2002) Assim, uma das principais técnicas utilizadas em metodologia quantitativa é a da estatística inferencial: conjunto de técnicas analíticas empregadas para se identificar e caracterizar as relações entre variáveis. Por meio dela, o pesquisador pode criar estimativas por intervalo da média de uma população, validar hipóteses, realizar comparação de médias amostrais com proporções, efetuar e analisar modelos de regressão. (HOFFMANN, 2002)

Considerando tais possibilidades, este estudo adota como técnica de pesquisa a estatística descritiva na análise das relações comerciais Brasil-África. Esta técnica se realiza pela coleta de dados, sua organização, a partir de um certo critério, sua compreensão de maneira resumida e a apresentação sob a forma de tabelas e gráficos. Seu objetivo é o cálculo do comportamento dos dados. Suas técnicas classificam-se em: medidas de tendência central ou de posição (média, mediana, moda) e medidas de dispersão ou variabilidade (variância ou desvios). (MILONE, 2004)

Usando esse instrumento, este estudo pretende descrever a evolução das relações comerciais entre o Brasil e os países africanos, identificando o comportamento dos dados e a evolução do comércio. A aplicação da estatística tem por objetivo sintetizar uma série de valores de mesma natureza, permitindo, dessa forma, que se tenha uma visão global da variação desses valores. Para isso, os dados são organizados e descritos de duas formas: através de tabelas e de gráficos. No primeiro caso, a preocupação é fornecer um quadro que resuma um conjunto de observações, enquanto os gráficos são utilizados como forma de apresentação dos dados, cujo objetivo é produzir uma impressão mais rápida e viva do fenômeno em estudo.

Coleta de dados

A coleta de dados se dá em dois níveis: o censo e a amostragem. No primeiro, envolve-se toda a população de interesse, ao passo que, no segundo, a partir de um critério confiável, apenas uma parte representativa da população é consultada. As

vantagens do segundo sobre o primeiro é que, de maneira geral, a análise por amostragem é menos custosa, portanto, mais fácil de ser levada a cabo.

Há, basicamente, duas técnicas de amostragem: probabilística e não probabilística. Na probabilística, a amostra guarda uma representatividade tão grande com a população que se pode prever e projetar resultados, e pode ser classificada em: amostragem aleatória simples, amostragem estratificada e amostragem por conglomerados. Na não probabilística, a representatividade da amostra com respeito à população não é tão grande assim, de maneira que não é possível prever ou projetar resultados, classificam-se em: acessibilidade (ou conveniência), tipicidade e cotas. (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2002)

No presente estudo, a coleta de dados é realizada junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que, por suas características, enquadra-se no tipo de amostragem probabilística, entendida como sendo propícia para traçar cenários e prever os resultados das relações comerciais que se pretende analisar. Também são considerados os dados econômico-financeiros fornecidos por organismos internacionais, como UNCTAD, FMI, OCDE e Banco Mundial.

Considerando a metodologia exposta, o trabalho é estruturalmente desenvolvido em seis capítulos. O capítulo I caracteriza a evolução da política externa brasileira, destacando seus principais paradigmas e vetores. Em seqüência, no capítulo II, apresenta-se uma análise das relações Brasil-África ao longo do governo José Sarney, quando se observa o impacto restritivo das crises econômicas internacionais sobre a realidade africana e brasileira, procurando identificar suas repercussões sobre a política externa brasileira em direção ao continente africano. O capítulo III enfoca a mesma relação, procurando demonstrar, no entanto, que as relações do Brasil com o continente africano passaram a ser percebidas pelo Executivo como uma dimensão ou vetor pouco propício às necessidades e aos objetivos externos do país. O capítulo IV trata dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e analisa as relações Brasil-África do período, procurando demonstrar que essas relações não foram alvo de atenção diferenciada por parte desse governo, ainda que, nesse contexto, tenha havido a criação da CPLP, a política em direção ao continente africano torna-se mais concentrada e seletiva. O capítulo V centra

atenção nas potencialidades abertas para o Brasil no continente africano, enfocando as diretrizes e propostas da política externa desenvolvida pelo governo Luis Inácio Lula da Silva. A última seção procura sintetizar os argumentos desenvolvidos.

CAPÍTULO I - Um enfoque para as relações Brasil-África

Política Externa Brasileira

Contextos e conceitos

As relações internacionais, nos moldes que configuram o período posterior a II Guerra Mundial, correspondiam a uma situação que deixou de existir com o declínio da URSS. De imediato, esse fenômeno proporcionou uma série de interpretações que, por diferentes correntes teóricas, a exemplo das análises de Fukuyama (1992) e Huntington (1994; 1998), buscam explicar a atual configuração internacional. A partir de então, o paradigma realista, consagrado na obra de Morgethau (2003), da existência de uma dinâmica clara, até então comandada por um processo global de rivalidade e polaridades definidas, foi perdendo fôlego, abrindo espaço para a revisão dos tradicionais campos de análise consagrados pela teoria do realismo, centrado na perspectiva das relações interestatais: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores. (LAFER; FONSECA, 1994, p. 50)

O término da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim e da superação do mundo bipolar, implicou profundas transformações na ordem internacional, conseqüentemente no padrão de atuação internacional dos Estados. Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, bem como, da crescente importância dos atores não-estatais na configuração das relações internacionais, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo, de redefinir os pressupostos essenciais de suas políticas exteriores.

Nesse contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional. Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1996) Para manter a autonomia, tornou-se tarefa essencial aos Estados participar ativamente dos acontecimentos globais. O sistema internacional passou a operar na

forma de polaridades indefinidas, impondo a estes atores a necessidade de construir, com rapidez e urgência, novas estratégias para inserção internacional.

No caso de países como Brasil, soma-se a essas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses em concomitante à própria ampliação de seu grau de autonomia. “Possibilidades e limitações da política exterior não constituem dados permanentes, mas apresentam-se como algo extremamente cambiante e é essa mutabilidade que é preciso apreender para entender os ganhos reais, os impasses e os equívocos havidos na política exterior brasileira.” (MOURA, 1979, p. 22) A análise da política externa brasileira, portanto, apresenta-se como condição primordial para avaliação dos êxitos e equívocos resultantes de nossa interação com o sistema internacional contemporâneo.

Para realização da análise, considera-se essencial determinar a natureza própria dos problemas diplomáticos enfrentados pelo país em diferentes conjunturas. Torna-se fundamental, assim, identificar os desafios externos a partir da agenda política definida pelo país: seus objetivos constantes e/ou permanentes, definidos tanto por fatores geográficos quanto por demandas domésticas ou por variações do próprio sistema internacional. Constituindo-se o período em questão num momento de significativas mudanças na política externa nacional, a análise deve levar em conta as semelhanças e diferenças, as continuidades e rupturas entre a agenda considerada como tradicional e aquela vista como inovadora.

Compreendendo a política externa como uma política de Estado, portanto, menos suscetível a alterações ou transformações bruscas, atendendo a interesses permanentes ou de longa duração, a primeira questão que surge ao pesquisador é de como lidar com as modificações do projeto diplomático de um país. Em comparação à experiência norte-americana, Fonseca Jr. (1998, p. 301) deduz que: “Aqui, não encontramos variações cíclicas (o esgotamento de uma tendência ensejaria o nascimento de outra), mas opções que se abrem diante de uma conjuntura histórica internacional específica.”

Por essa abordagem, não se compartilha da formulação assinalada por Burns (1967) segundo a qual as opções diplomáticas de países como o Brasil estão

condicionadas, em última instância, às variações do sistema internacional. Ainda que esclarecedora em vários aspectos, tal abordagem induz à aceitação de que o ambiente internacional constitui-se na variável determinante das inovações e das limitações das políticas exteriores. A presente análise prevê, ao contrário, que a política externa brasileira opera em concomitância às alterações de ordem sistêmicas, num processo endógeno e dinâmico de inovações, auto-organização e reorientação.

Assim, a análise da política externa brasileira, seja à época do primeiro governo Vargas, quanto da Política Externa Independente ou do Pragmatismo Responsável demonstra que a ação diplomática brasileira não pode ser tida como meramente reativa às variações do sistema internacional; mas respostas de inovação, em que o país buscou ativamente explorar as margens de manobra existentes a cada conjuntura dada. Como resultado, em todas as fases citadas, a diplomacia ensejou, de forma consciente, a promoção de ações que levassem à superação da condição marginal do país – disposto a inserir-se de forma pró-ativa a cada novo contexto que se configurava na ordem internacional. Daí, se reconhecer, como aponta Fonseca Jr. (1998, p. 304-305), que: “Uma das premissas da política externa brasileira, tanto na PEI quanto na PR, é a de que o Brasil deveria buscar desempenhar um papel global”.

Esse ativismo da política externa brasileira deve ser reconhecido como componente de um processo de inovação, cujas causas são de origem endógenas e exógenas. Na verdade, como descreve Lima (1987, p. 01):

A política externa globalizante, ou de diversificação das relações políticas, econômicas ou militares do Brasil, posta em prática a partir dos anos setenta é a tradução, no plano da ação diplomática, da tentativa do estado brasileiro de definir e perseguir objetivos próprios, independentes de injunções externas, nos âmbitos regional, extra-regional e de questões globais multilaterais.

Com isso, identifica-se que o processo de formulação da política externa brasileira prevê a constante necessidade de combinação de novos insumos como a busca permanente por novos produtos (ou *inputs and output*, para usar a terminologia mais tradicionalmente empregada na análise política) – condições essenciais para a promoção de seus interesses domésticos e externos: desenvolvimento e autonomia. Ainda que pareça demasiado economicista, essa tipologia do *modus operandis* na

política externa brasileira serve para esclarecer a visão aqui empregada, em que um dos importantes papéis assumidos pelo Estado é justamente o de criar ou de manter instituições capazes de contribuir para as tarefas de planejar, de estimular e mesmo de promover o desenvolvimento econômico nacional – tarefas que, no âmbito das relações exteriores, historicamente têm sido atribuídas e reivindicadas pelo Ministério das Relações Exteriores, mais especificamente pelo Itamaraty.

Por conseqüência, o elemento central de análise deste trabalho torna-se a ação estatal, reconhecendo, porém, a importância de seus condicionantes domésticos. Conceitualmente, compartilha-se da premissa de que: “La política exterior es el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada estado promueve sus intereses frente a otros estados.” (WILHELMY, 1988, p. 148) Nesse sentido, a política externa está vinculada ao nível do Estado-Nação, tendo por referência os objetivos e as estratégias que, por meio do governo, determinado país busca realizar seus interesses frente ao sistema internacional, respondendo a demandas tanto de ordem doméstica quanto internacional.

Seja em plano bi ou multilateral, as ações externas se realizam frente a uma ampla gama de atores e organizações internacionais, sejam elas governamentais ou não-governamentais. Nesses termos, a política externa não deixa de ser uma política pública responsável por representar a conformação negociada de vontades do governo, do empresariado, dos trabalhadores, das organizações não-governamentais, da academia, enfim, da miríade de atores que asseguram sua vitalidade e legitimidade. Seu processo de formulação e execução, como é o caso do Brasil, tende a ser coordenado por uma burocracia altamente especializada, portanto, detentora de autoridade acerca dos temas pertinentes à arena internacional. ¹⁰

¹⁰ Não havendo consenso na literatura sobre o conceito preciso de política pública, é recorrente sua identificação como o conjunto de ações ligadas à esfera eminentemente estatal. Daí a percepção de que a política pública diferencia-se de outras dimensões políticas: no seu trato, a preocupação central do analista estaria direcionada para a atividade concreta do Estado, que tende a ser considerada como uma variável independente. Isto não significa que seja desprovida de subjetividade, pois, em sua formulação, não deixam de entrar em jogo as percepções, os interesses e as pressões dos diferentes atores sociais, que o Estado deve ter capacidade efetiva de acomodar e traduzir em resultado socialmente relevante, garantindo a própria legitimidade de sua ação. Por conseqüência, não há como conceber que a formulação e execução da política externa estejam imunes a um processo de negociação senão difícil, pelo menos intenso entre estes interesses, muitas vezes dissonantes. Para uma análise detalhada, ver: Merle (1985) e Ingram e Fierderlien (1988)

Invariavelmente, por mais que se identifique seu caráter público, é recorrente na literatura especializada reconhecer a especificidade da política externa, quando comparada às outras políticas desenvolvidas pelos governos – econômica, industrial, assistencial, etc.

A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional. (LAFER, 1993, p. 43)

Para Aron (2002, p. 52), tal especificidade está ligada diretamente ao âmbito em que se dá sua execução: o das relações interestatais, simbolicamente personificadas pelo autor nas figuras do *diplomata* e do *soldado*. Nessa esfera, as ações que determinado Estado possa vir a desenvolver implicam, necessariamente, um comprometimento de âmbito muito maior, envolvendo o bem-estar e os interesses societários em plano global. Reconhecem-se, por conta disso, que as mudanças no campo da política externa processam-se em longo prazo e num ritmo muito mais lento, distinguindo-se, por exemplo, da política doméstica. Pode-se mesmo pensá-la como uma política de Estado, enquanto as demais como política de governo. (FONSECA Jr., 1998, p. 300)

Por maior que seja a dificuldade em determinar a dinâmica entre as esferas doméstica e externa (MERLE, 1984)¹¹, não há como desconsiderar, no entanto, que o sentido de qualquer política exterior está intrinsecamente vinculado aos objetivos nacionais perseguidos e definidos em plano nacional como: desenvolvimento, bem-estar, segurança, etc. Tais objetivos sempre estarão condicionados às circunstâncias que caracterizam o Estado, em particular pela sua situação geográfica, econômica, por seu regime político, cultura e mesmo tradição diplomática.

Conseqüentemente, mesmo correspondendo a interesses nacionais de longo prazo, permanentes, não há como conceber que a política externa esteja isenta de sofrer os efeitos da passagem do tempo. Como salienta Wilhelmy (1988, p. 149):

¹¹ Para Merle (1984, p. 07), a definição se dá pela oposição: enquanto a política externa compreende a esfera das atividades estatais direcionada para o trato dos assuntos além fronteiras, a doméstica lida essencialmente com os problemas de ordem interna.

Actualmente se reconoce que toda separación entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia otros estados aspectos relevantes de la política interna de um estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes em el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamento recíproco depende de la posición de poder de cada estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes em el sistema internacional a nivel global, regional, y bilateral.¹²

Portanto, deduz-se que, na análise da política exterior, a postura do investigador deve ser tal que este reconheça que “[...] *toda teoria de relações internacionais implica um estudo aprofundado da política interna.*”¹³ (DUROSELLE, 2000, p. 59) Ressaltando-se, contudo, que o estudo unilateral desta última não é suficiente para a compreensão dos fenômenos analisados, pois: “A existência do ‘estrangeiro’ introduz um elemento irreduzível aos esquemas de política interna.”

Assim, todos os casos de relações internacionais compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento aleatório, que é a reação do estrangeiro. Nenhuma teoria das relações internacionais é possível se não se determinam as combinações, infinitamente variadas, entre a hierarquia e o aleatório.¹⁴ (DUROSELLE, 2000, p. 59)

Deve-se reconhecer, nesse sentido, a importância da abordagem decisória (*decision making process*) sobre a política externa e seus efeitos para compreensão da influência dos processos internos políticos, burocráticos e ou cognitivos¹⁵ sobre a ação Estatal; em que se ressalta o esforço teórico realizado por diversos autores, como Allison (1971), Krasner (1978) e Milner (1997) na identificação do próprio

¹² Compartilhando desta visão, Halliday identifica ainda a pertinência do enfoque multidisciplinar para compreensão da dinâmica entre as esferas doméstica e internacional. Para Halliday (1999, p. 34): “Os Estados funcionam simultaneamente nos níveis doméstico e internacional e buscam maximizar seus benefícios em um domínio para melhorar suas posições no outro. As necessidades da competição interestatal explicam muito do desenvolvimento do Estado moderno, enquanto a mobilização dos recursos domésticos e os constrangimentos internos dão conta do sucesso dos Estados nessa competição. Disciplinas como a ciência política e a sociologia, por um lado, e das relações internacionais, por outro, estão olhando para as duas dimensões de um mesmo processo: sem intrusões exageradas ou a negação da especificidade do outro, isto poderia sugerir uma relação estável e produtiva.”

¹³ Grifo no original.

¹⁴ Grifo no original.

¹⁵ Apesar de pouco explorada no Brasil, os trabalhos de Arbilla (1997), Silva (1998) e Melo (2000) podem ser citados como análises que buscam incorporar esta dimensão ao estudo da política externa brasileira.

campo de estudo e das variáveis pertinentes à análise da política externa, como é o caso do trabalho de Putnam (1993)

Com a proposição de uma análise de *jogos de dois níveis*, Putnam identifica que o sucesso ou fracasso da ação diplomática está atrelado não apenas à fase de negociação internacional (nível 1), mas à capacidade de satisfazer às pressões e aos interesses domésticos (nível 2). De forma exemplar, o autor chama a atenção para a complexidade inerente ao processo de formulação deste último, em que estão presentes interesses, percepções e valores daqueles que, em alguma medida, sofrem seus efeitos e, portanto, se preocupam em afetar as decisões a serem tomadas pelos negociadores em plano internacional. Nesse rol, aparecem as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos, enfim, todos os atores políticos que têm capacidade de influir sobre o processo decisório estatal.

A Centralidade do Itamaraty

Invariavelmente, a análise da literatura sobre o desempenho de agentes não-estatais na formulação da política externa brasileira deixa patente que, tanto da perspectiva acadêmica quanto da militância política, ainda há muito a ser feito. “A experiência internacional do Brasil demonstra que um órgão específico do Executivo, o Ministério das Relações Exteriores, pela liberdade com a qual pratica a nossa política externa, tornou-se, de fato seu legislador, executor e controlador.” (SEITENFUS, 1994, p. 33)

Opinião compartilhada por Lima (1994), ao analisar a relação entre fatores institucionais e política externa, em que se identifica o modelo institucional brasileiro como um dos principais entraves à sua democratização, que restringe o processo decisório em política externa à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, o modelo institucional vigente, ao mesmo tempo em que torna a política externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, quase confundível com a própria organização, também tende a fragilizá-la; uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de “advogados” na sociedade a tornam dependente do Poder Executivo. (LIMA, 1994, p. 34)

Nesse esquema, independentemente da forma em que o regime político se configure, o arranjo institucional brasileiro, ao longo das décadas, tem logrado engendrar condições para a continuidade das diretrizes gerais adotadas pela diplomacia, em que o Itamaraty: “[...] adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal, conferindo-lhe iniciativa também crescente na formulação e implementação da política externa, e a capacidade de assegurar uma certa continuidade desta política ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas.” (MELLO, 2000, p. 58) Para Vieira (2001, p. 272), o resultado desse fenômeno é que a ausência “[...] de participação política do espectro mais amplo da sociedade, com o conseqüente bloqueio da entrada de novas idéias e interesses na agenda de deliberações, restringe a poucos indivíduos privilegiados, como foi o caso de Araújo Castro e Celso Lafer, a prerrogativa de repensar a inserção externa do país.”

Complementando essa avaliação, Lima chama a atenção para o alto grau de aceitação que o Itamaraty tem tradicionalmente logrado obter da sociedade, particularmente a partir dos esforços reiterados pela Chancelaria ao longo das últimas décadas na promoção do desenvolvimento do país, em que os agentes diplomáticos têm representado *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial. (LIMA, 2000, pp. 25-26)

Portanto, a busca pelo desenvolvimento tornou-se uma das características mais importantes da política exterior brasileira e um dos objetivos a serem alcançados pelo corpo diplomático do país. Em perspectiva, pode-se observar que grande parte dos esforços diplomáticos do Brasil orientou-se no sentido de obtenção de mercados, financiamentos, investimentos e tecnologia. Conseqüentemente:

Ao longo dos anos, a prática e o discurso diplomáticos reforçaram essa percepção da contribuição da política externa aos desafios econômicos da nação. Durante a Guerra Fria, a diplomacia brasileira foi uma das principais articuladoras da idéia de que a segurança internacional só seria alcançada pelo desenvolvimento – mote que marcou a atuação do país nas arenas multilaterais de então. (LIMA, 2005, pp. 16-17)

Tanto no âmbito das relações bilaterais quanto na atuação diplomática frente aos organismos internacionais, a política externa brasileira fez questão de vincular o desenvolvimento às metas a serem alcançadas pelos diversos acordos e

negociações das quais o país procurou participar. No contexto da Guerra Fria, o vínculo entre as ações da chancelaria e a promoção do desenvolvimento nacional transparece na afirmação de que:

A ação diplomática brasileira está voltada para a projeção, no exterior, dos interesses nacionais, hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo e em função das circunstâncias peculiares a cada momento da vida do País. Se, no passado, os interesses prioritários foram os da consolidação da afirmação da soberania política, do traçado definitivo das fronteiras, pela obtenção do reconhecimento internacional aos direitos territoriais adquiridos – hoje, a diplomacia se orienta primordialmente para a também magna tarefa de apoiar o desenvolvimento econômico e social do País. A política exterior mantém, assim, sua tradição de estrita coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo: os interesses permanentes do País, os parâmetros culturais e éticos por que se guia a ação diplomática brasileira; e com a tradição do Itamaraty, que é, principalmente, a de saber renovar-se para atender às exigências de cada momento histórico. (SILVEIRA, 1974, *apud*. LIMA, 1996, p. 222)

Parafraseando Lima (2000), conclui-se que, nessa situação, o nível de ratificação doméstica, pensada a partir da lógica dos *jogos de dois níveis*, tradicionalmente tem sido supérfluo, pois ao chefe de governo não se impôs, historicamente, a necessidade de conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, estando livre da pressão cruzada entre elas. Conclusão compartilhada por Russel (1990), ao identificar que, a partir do processo de redefinição dos critérios ordenadores da política externa brasileira, ocorrido ao longo da década de 1970, o Ministério das Relações Exteriores logrou fortalecer sua autonomia decisória no âmbito da formulação e da prática diplomática. Como consequência:

Junto al presidente, la corporación diplomática há centralizado la adopción de decisiones. De este modo, esta conjunción de autonomía y centralización posibilitó, em sustancial medida, que el proceso decisório alcanzara um alto grado de unidad. A ello, también contribuyeron de manera importante el alto nível de consenso de la política exterior, la aceptada relación de Itamaraty com segmentos clave de las Fuerzas Armadas y los grupos empresários, y la articulación funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores com las otras agencias del Ejecutivo. (RUSSEL, 1990, p. 259)

Guimarães (2003) é igualmente categórico ao identificar a ausência de um debate mais amplo, seja acadêmico ou jornalístico, em plano doméstico sobre os encaminhamentos da política externa. Para Guimarães, o motivo principal estaria na importância marginal que a política internacional e a política externa ocupam no debate doméstico nacional, restrito a seus aspectos econômicos de caráter mais imediato, como a necessidade de gerar superávits comerciais ou mesmo superar

crises no âmbito dos acordos regionais, como no Mercosul. Para o autor, o próprio “[...] desconhecimento da história da política exterior brasileira e da situação estratégica da América do Sul no mundo seriam responsáveis por essa atenção marginal.” (GUIMARÃES, 2003, p. 08) ¹⁶

Percepção igualmente compartilhada por Mourão (1986), ao identificar a ausência de participação da sociedade civil na formulação da política externa brasileira para a África. Para além da ausência de tradição de estudos no campo das relações internacionais e da própria política externa:

Note-se que o tratamento dado ao espaço africano, quer pela imprensa, quer a nível de amplos setores da sociedade civil, inclusive na universidade, apresenta uma tendência de sentido ideológico em relação às demais. As posturas são muito mais resultantes de idéias gerais, de posicionamentos políticos, da adoção de modelos teóricos aplicados a situações particulares do que fruto de um conhecimento real ou de uma reflexão com bases localizadas no tempo e no espaço, e captadas no seu sentido, o que vale dizer na sua essência real. (MOURÃO, 1986, p. 20)

Por outro lado, quando se avalia o espaço de participação dedicado aos grupos de interesse em torno das negociações de acordos regionais, como é o caso da participação do empresariado no processo de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as análises identificam que a estratégia diplomática brasileira permanece restrita a pequenos núcleos governamentais de decisão. (OLIVEIRA, 2003) ¹⁷ Conseqüentemente, pela literatura mais recente, infere-se que “[...] à diplomacia brasileira falta assumir ou engendrar novo paradigma de atuação diplomática condizente com essa realidade, seja internacional ou doméstica.” (SANTANA, 2001, p.192) “Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional.” (LAFER, 2001)

¹⁶ Para uma interpretação distinta, ver: HOLZHACKER (2000) A autora busca demonstrar que, sob efeito da democratização e da ampliação dos canais de expressão, a população tem consolidado um conjunto de atitudes estruturadas e coerentes a respeito da atuação do Brasil no exterior, em que se registra a influência dos fatores demográficos e políticos domésticos nas visões e opiniões da população a respeito das relações internacionais.

¹⁷ Com estudo sobre as percepções e posições de elite empresarial brasileira em relação à Alca, o trabalho Oliveira (2003) demonstra que o empresariado brasileiro não age de forma meramente reativa ao posicionamento governamental, conferindo à “Coalizão Empresarial” capacidade de inovação no sistema de representação e participação do setor privado nas negociações internacionais do país. Observa-se, no entanto, que esta capacidade de participação é significativamente mitigada pela estrutura decisória do Itamaraty, tradicionalmente hermética.

Prerrogativa igualmente válida para as relações do Brasil com os países do continente africano que, como descrito, apresentam-se como que desprovidas de embasamento societário, estando quase sempre apoiadas por projetos de agências estatais, em que: “A criação de comissões binacionais, a participação da Braspetro na formação de joint-ventures, o conjunto das atividades desenvolvidas pela Interbrás, são claros exemplos da ação empresarial do Estado brasileiro na África.” (HIRST, 1985, p. 254) Como será debatido mais à frente, esse fenômeno tem não apenas inibido, mas fragilizado a formulação e execução da política externa brasileira para a África, em que: “A participação da sociedade civil não só é bem vinda, importante, mas, é mesmo indispensável.” (MOURÃO, 1986, p. 04)

Assim, ainda que se defenda, é pouco plausível aceitar o preceito de que: “O Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, à qual presta contas, inclusive através do Congresso Nacional.” (LAMPREIA, 1995, p. 115) Tanto pela observação empírica quanto pela literatura especializada, constata-se que a prática diplomática segue no sentido contrário ao da afirmação. Em realidade, quando considerados os atores institucionais, como o papel desempenhado pelo próprio Congresso no encaminhamento dos assuntos internacionais do país, o trabalho de Lima e Santos (2000) é preciso ao identificar que seu poder de atuação restringe-se à ratificação *ex-post* de acordos internacionais.¹⁸ Lima (2000, p. 297) ressalta ainda que: “Em algumas situações, porém este poder praticamente se desvanece, uma vez que o

¹⁸ Para uma análise distinta, ver o trabalho precursor de Cervo (1981) sobre a participação do Parlamento nas relações exteriores do Brasil entre 1826-1889. Para o autor, a ausência de estudos sobre a influência do Parlamento nas relações exteriores do país resulta, antes de mais nada, de um vício analítico: uma vez ignorada, sua atuação é tida como irrelevante ou mesmo desnecessária. Neste sentido, é igualmente oportuna a análise de Almeida (2000) sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos na formatação da política externa brasileira. De acordo com o autor: “Os partidos políticos dão, evidentemente, prioridade aos temas de política interna, sem falar do enorme esforço organizacional que representa, no contexto brasileiro, a reconstrução das bases de sustentação a cada novo escrutínio eleitoral. Por outro lado, as características estruturais e institucionais da política externa a tornam relativamente autônoma e pouco permeável às instituições do sistema partidário. Pode-se precisamente atribuir essas características a relativa permanência das grandes linhas da política externa, independente mesmo de regimes políticos dotados de forte disparidade recíproca: fossem os partidos brasileiros mais “ideológicos” – no sentido argentino, por exemplo, e tivessem eles posições definidas como neste último caso – e fosse o serviço exterior brasileiro mais aberto às injunções políticas vindas dos meios partidários, a política externa seria seguramente mais errática do que ela o foi desde a consolidação do Estado Nacional.” (2000, p. 442)

custo da modificação ou anulação de acordos previamente negociados no plano externo pode ser muito alto.”¹⁹

Relações Brasil-África: as variáveis em análise

Nesse contexto, as análises tendem a concentrar seus esforços de avaliação sobre as ações implementadas pela Chancelaria nacional e nos constrangimentos do ambiente internacional, como variáveis explicativas da política externa brasileira. Em síntese, porque, esclarece Peixoto (1984, p.01):

Desde que a diplomacia se constituiu, no Brasil, como um dos mais coesos segmentos da burocracia estatal, a política externa passou a ser objeto de competência especializada na esfera diplomática. A contrapartida é o distanciamento do conjunto das elites políticas – atores vinculados ao sistema de representação e demais segmentos da burocracia do Estado – quanto ao relacionamento externo do Brasil. Este distanciamento é igualmente observável no que se refere ao grau de participação das elites empresariais: elas estão muito longe de apresentar-se como um grupo de pressão estruturado, capaz de influir nos processos de tomada de decisão e implementação da política exterior, de modo a torná-la mais adequada aos seus objetivos. Assim sendo, a sedimentação das linhas principais da inserção do Brasil no sistema internacional ocorreu dentro de um quadro de grande autonomia decisória e operacional do segmento especializado – a diplomacia. Variáveis normalmente consideradas básicas na análise da política exterior – como orientação do regime, opinião pública, papel do legislativo – parecem, nesta medida, ser de pouca utilidade na análise do caso brasileiro.

Mesmo reconhecendo haver “[...] tantas políticas em um país, quanto são os interesses em jogo [...]”, Miyamoto e Gonçalves (2000, p. 173) são categóricos ao identificar “[...] o tradicional *lócus*, a Chancelaria em princípio a grande responsável tanto pela formulação, quanto pela implementação da política externa e da política internacional do Brasil[...]”, sendo seguida pelas “[...] forças Armadas, principalmente

¹⁹ Oliveira (2003) define o quadro de forma bastante contundente. Para o autor: “Poucos debates no Brasil têm sido tão silenciosos quanto o da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no campo da política externa. No âmbito acadêmico, por exemplo, raros estudos recentes têm devotado especial atenção ao tema, principalmente com base em pesquisas empíricas sistemáticas. No plano de governo, imprensa e outros segmentos sociais, contam-se nos dedos registros de uma discussão mais sistemática e estruturada sobre a questão. O próprio Congresso Nacional, salvo alguns recentes debates sobre negociações internacionais em curso, tem demandado pouca reflexão sobre seu papel no âmbito da política externa. O silêncio é compreensível; resta-nos saber se é também conveniente ao país.” (OLIVEIRA, 2003, pp. 03-04) Não há como deixar de constatar a pertinência deste esquema para a consolidação da posição de poder do Itamaraty. Pensando nos moldes descritos por Weber, é inegável identificar que: “A burocracia naturalmente vê com agrado um parlamento mal informado e, daí, impotente – pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia.” (WEBER, 1982, p. 270)

no que tange aos temas ligados à defesa do Estado; e os setores econômicos”.
Posição compartilhada por Lafer, ao concluir que:

Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governança do espaço mundial, o Estado permanece como indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe aos Estados representar. (LAFER, 2000, p. 07)

Nesses termos, o foco deste trabalho direciona-se tanto para o papel do Estado, enquanto ator central na formulação e execução da política externa brasileira, como para o setor empresarial brasileiro atuante no continente africano. Assim, sem deixar de reconhecer que o estudo das relações internacionais comporta uma gama sugestiva de perspectivas, considera-se que: “Uma das mais úteis é a da política externa de um Estado que parte do reconhecimento da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo, pelo menos preponderante na dinâmica da vida internacional.” (LAFER, 2001, p. 19)²⁰ Por outro lado, que a percepção e a atuação do setor empresarial, entendido como um dos atores indispensáveis à legitimação da política externa, constituem-se em variáveis privilegiadas para a avaliação da interação político-comercial Brasil-África. Trata-se de reconhecer que, para um país com as dimensões e a complexidade que tem o Brasil, o empresariado é condição essencial, hoje, para a conquista de maior projeção internacional. (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 422)

²⁰ No caso das relações do país com a África, a centralidade do enfoque analítico sobre as ações estatais justifica-se sobremaneira ao se considerar que: “O acompanhamento atento da evolução das relações internacionais entre o Brasil e os países africanos mostra claramente que o quadro dos entendimentos registrados, no nosso século, é sem dúvida fruto de uma atividade do Poder Executivo, especialmente do ministério das Relações Exteriores.” (MOURÃO, 1986, p.01) Assim, a análise centra-se sobre o processo de formulação e execução da política externa no âmbito do Itamaraty, reconhecendo que: “Os diplomatas brasileiros foram os primeiros, no interior do Estado brasileiro, a identificar a importância estratégica da África. E foram eles, alguns no início da década de 1950, e vários no final da mesma década e início dos anos 1960, a defender uma ativa política brasileira para o continente africano. No fundo, foram os diplomatas os que acumularam maior conhecimento sobre a África entre os possíveis atores políticos e econômicos no desenvolvimento das relações do Brasil com a África.” (SARAIVA, 1994, p. 268)

Tendo por referência a concepção de que a política externa constitui-se no esforço de otimização dos interesses nacionais em plano externo, sua análise não poderia desconsiderar elementos de ordem doméstica. “O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos.” (REGO BARROS, 1996) A investigação da política externa deve levar em conta, portanto, duas dimensões distintas, mas complementares: “A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional.” (LAFER, 1984, p. 104)

Com base nisso, o trabalho parte do pressuposto de que a política externa brasileira não é simplesmente reativa aos impulsos externos oriundos dos grandes centros hegemônicos, capazes de ajustá-la aos seus interesses majoritários; mas também resultado de esforços políticos domésticos hábeis em absorver e se adaptar a tais impulsos, transformando-os em objetivos ou situações a se resistir, combater e/ou negociar, mediante concessões mútuas. Novamente, “O Estado, constituindo-se o canal mais importante das relações exteriores da nação, torna-se desse modo o vértice das pressões cruzadas, internas e externas, que se produzem sobre o processo decisório da política exterior. Sobre ele recai a atenção do estudioso que procura discernir razões e ações da política exterior.” (MOURA, 1979, p. 22)

Sob esse ponto de vista, a análise da política externa brasileira requer a avaliação de variáveis estruturais e conjunturais:

A política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes) Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos policy-makers; por outro, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado. (MOURA, 1980, p. 43)

Considerando a própria necessidade de compatibilização de variáveis estruturais e conjunturais, compartilha-se da posição de repúdio à “[...] tentativa de interpretação da política africana como estritamente vinculada a aspectos econômicos ou mercantilistas.” (OLIVEIRA, 1987, p. 09) Este trabalho adota como premissa que a política externa brasileira para a África é marcada por um acentuado ativismo, condicionado pela interação de fatores tanto domésticos quanto externos na busca pela redefinição da inserção do Estado brasileiro no sistema internacional. “Dessa forma, as relações Brasil-África só podem ser adequadamente apreendidas quando examinadas no contexto mais amplo da política externa brasileira recente, mais precisamente no âmbito da estratégia de inserção do país no sistema mundial.” (LIMA, 1982, p. 241)

Assim, é possível identificar a existência de condicionamentos endógenos e exógenos na implementação da política externa brasileira de forma geral, e na política africana, em especial. Enfatiza-se, portanto, que: “[...] não se pode deduzir a política da economia, como não se pode deduzir a conjuntura da estrutura. As mediações políticas, jurídicas e axiológicas são tão importantes na explicação quanto o ‘fundo do quadro’ que condiciona o processo.” (OLIVEIRA, 1987, p. 11) Assim, a análise da política externa brasileira para a África é realizada levando em conta a interação de variáveis tanto estruturais e conjunturais, quanto econômicas e políticas. As relações Brasil-África são compreendidas como somatório dessas variáveis enfocadas de forma não excludentes.

Parte-se então do pressuposto de que não se pode afirmar que o objetivo final da política africana brasileira seja a obtenção de novos mercados, nem que sua inspiração seja basicamente de origem política. Os dois aspectos derivam de uma estratégia mais ampla, ou seja, do projeto de redefinição da inserção do país no sistema internacional. (OLIVEIRA, 1987, p. 11)

A hipótese principal sustentada por este trabalho é a de que, em virtude de alterações de ordem tanto estrutural quanto conjuntural no período analisado, as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, com acentuado declínio entre décadas de 80 e 90, esboçando recuperação e possível adensamento nesta virada de século. Entre 1985-2006, as relações do Brasil com os países africanos ingressam num período de incertezas e ambivalências, em que o Itamaraty ora opta por concentrar os seus esforços em países considerados como prioritários, como África do Sul, Angola e

Nigéria; ora pretende restabelecer a política externa africana nos moldes anunciados ainda na década de 1960.

Entre 1985-2006, portanto, a política externa desenvolvida pelo Brasil em relação à África reflete um período de incertezas quanto ao tipo e à finalidade de suas relações. Apesar da ratificação dos vínculos históricos e étnico-culturais comuns entre o Brasil e os demais países africanos de língua oficial portuguesa, consagrados na CPLP, as ações da Chancelaria brasileira para a África enquadraram-se num processo de redefinição das prioridades e das parcerias estratégicas nas relações internacionais contemporâneas do país. Como será visto ao longo do trabalho, esse processo, em que se articulam as mudanças ocorridas no cenário internacional ao fim de 1980, consolida-se na década seguinte e leva à revisão da ação diplomática brasileira frente àqueles países.

Política externa em transição: os enfoques da literatura

Já foi chamada a atenção para o fato de haver poucos trabalhos dedicados à evolução da política externa brasileira no período posterior a 1950. (MELLO, 2000, p. 24) De modo geral, as análises existentes apresentam como preocupação comum o mapeamento histórico da conduta externa do Brasil, em que se destacam os trabalhos de Bandeira (1973; 1989; 1995), Vizentini (1995; 1998) e Cervo e Bueno (1992; 2002).

No entanto, as próprias alterações observadas na política externa do país ao longo do período analisado ensejaram uma série de trabalhos no esforço de darem contorno conceitual aos processos históricos registrados nas décadas anteriores. Dentre eles, sobressai o de Lima (1994, p. 34), pela identificação, na análise da história da política externa brasileira, de paradigmas alternativos, entendidos como teorias de ação diplomática, mapas cognitivos “[...] que ayudan al diplomático a dar sentido a la complejidade del mundo que lo rodea, de donde se derivan alternativas distintas de acción [...]”.

Complementam esse esforço as análises realizadas por Lafer (1993a), com considerações sobre a prática diplomática e a autoridade do Itamaraty; por Hirst (1990), na avaliação dos efeitos domésticos da democratização sobre a ação

externa do país; e as análises de Fonseca Jr. (1998) e Ricupero (1996b; 2000): o primeiro, mediante a proposição dos conceitos de formulações doutrinárias e propostas conceituais na análise da Política Externa independente e do Pragmatismo Responsável; cabendo a Ricupero o exame do marco conceitual da diplomacia nacional instituída pelo Barão do Rio Branco, que veio a configurar-se no paradigma dominante da primeira metade do século XX.

Somam-se ainda os esforços realizados por Albuquerque, na consecução da coleção *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira* (1996; 1996a; 2000; 2000a) – com destaque para as análises de Jaguaribe (1996), Ricupero (1996a) e Fonseca (1996) – e Cervo (1998), com o artigo publicado na edição comemorativa de 40 anos da *Revista Brasileira de Política internacional*.

Autonomia e Universalismo: os temas reiterados

Tomando por base os argumentos apresentados por Lima (1994), considera-se que a política externa brasileira no século passado orientou-se basicamente por dois paradigmas: a aliança especial estabelecida com os EUA e o globalismo. O primeiro paradigma, também identificado por Pinheiro (2000) como americanismo, tende a ser interpretado como o resultado das ações diplomáticas desenvolvidas pelo Barão do Rio Branco junto àquele país, em que o Chanceler tratou de construir com os Estados Unidos uma privilegiada ‘aliança não-escrita’, uma espécie de opção preferencial. A partir da identificação de que os EUA representariam uma potência hegemônica e de que, portanto, a política externa brasileira deveria orientar-se por este viés, haveria se constituído um legado político-estratégico, em que o Barão

criou o primeiro verdadeiro paradigma e modelo abrangente para articular e dar sentido à política externa do país.²¹

Inversamente proporcional, o paradigma do globalismo constituiria o eixo pelo qual a política externa brasileira, ao mesmo tempo em que busca afastar-se do raio de atração norte-americano, trabalha na constituição de um espaço diplomático mais diversificado e abrangente. Nesse caso, Lessa (1998) identifica que a política externa brasileira se caracterizaria pela busca de cinco objetivos básicos:

- a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos;
- b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento;
- c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a “maldição das relações especiais” com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos;
- d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais;
- e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental (LESSA, 1998, p. 30)

Considerando os paradigmas apontados, Pinheiro (2000) propõe a periodização da política externa brasileira no século XX de acordo com um eixo americanista ou globalista. A autora sugere ainda a incorporação dos adjetivos pragmático/ideológico e grotiano/hobbesiano como forma de melhor compreensão das ações externas do país. Dessa forma, a política externa brasileira ganha a configuração descrita na Tabela 5.

²¹ É importante frisar que a política externa desenvolvida pelo Barão do Rio Branco não pode ser considerada apenas como resultado das aproximações do Brasil com os Estados Unidos. Mais do que uma aliança especial, a aproximação era considerada como elemento tático, capaz de fortalecer a própria inserção do país no sistema internacional em transição e, em certa medida, capaz de consolidar uma posição privilegiada em plano regional, mediante a promoção de uma declarada política de prestígio. Como interpreta Bueno (2002, p. 384): “A política externa de Rio Branco não se esgota na aproximação dos Estados Unidos. Além dos esforços destinados à consolidação e ampliação das fronteiras nacionais, houve movimentos impostos pela defesa da soberania e a prática de uma política de prestígio, tendo o país assumido atitudes próprias de uma potência regional.” Além dos trabalhos já mencionados, uma análise mais detalhada da política externa brasileira durante e após a gestão do Barão do Rio Branco pode ser encontrada em Bueno (2003)

Tabela 5 – Política externa brasileira: períodos e paradigmas analíticos

Períodos	Paradigmas
1902/1945/1951/1961/1967/1974	Americanismo pragmático
1946/1951/1967	Americanismo ideológico
1961/1964	Globalismo grotiano
1974/1990	Globalismo hobbesiano

Fonte: Elaborado a partir de Pinheiro (2000)

Observa-se, no entanto, que o modelo analítico sugerido por Pinheiro não dá conta de abarcar a política externa brasileira exercida nos anos 90. A própria autora chega à conclusão de que ambos os paradigmas haveriam se esgotado: o paradigma americanista não tem mais capacidade de se impor às crescentes manifestações políticas e sociais de resistência; e o globalismo perde sua base de sustentação em meio ao processo de fragmentação dos movimentos diplomáticos terceiro-mundistas, ocasionada pelas transformações sistêmicas da ordem mundial.

Avaliando a política externa brasileira no período em questão, Pinheiro propõe uma qualificação a partir do conceito de *institucionalismo pragmático*. Essa classificação derivaria do fato do Brasil, por um lado, aderir a regimes durante a década de 90 e por manter, em correlato, um comportamento pragmático quando o país se defronta, por exemplo, com a possibilidade de uma institucionalização mais profunda do MERCOSUL.

Ainda em relação à década de 90, Pinheiro observa a existência de um fio condutor comum entre os paradigmas expostos: o desejo de autonomia. Diferentemente do contexto caracterizado pela Guerra Fria, o conceito de autonomia nesse período não se configura pelo distanciamento, mas pela participação, como já apontara Gelson Fonseca Jr. (1998, p. 368):

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia, se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais.

Nesses termos, Pinheiro concebe ser possível aos Estados estabelecer esquemas cooperativos sem necessariamente abrir mão das premissas básicas do realismo: anarquia e racionalidade.

Nesse sentido, o que se nota é que a diplomacia brasileira vem procurando combinar estratégias distintas para lidar com essa equação. Chamo a atenção de que não pretendo aqui fazer propriamente uma crítica idealista da diplomacia brasileira ao sugerir como considerável o fato de o país buscar fóruns multilaterais mais institucionalizados para obter vantagens para si – em regra, quase todos, senão todos, os Estados fazem isso. A questão central está, a meu ver, na lógica de *double standard*, em que o grau de comprometimento que o estado se propõe a assumir varia conforme seus recursos de poder; e, principalmente, no fato de que, embora na prática se adote essa estratégia, no discurso a política externa brasileira contemporânea vem sendo apresentada como tributária de uma concepção que se move apenas pelos princípios da cooperação e não pelos interesses. (PINHEIRO, 2000, p. 320)

A análise de Pinheiro propõe ainda uma distinção entre as tendências *hobbesiana* e *grotiana* para avaliação da participação do Brasil frente aos regimes internacionais. Entre essas duas inclinações, a autora observa a existência de um ponto de equilíbrio caracterizado pelo institucionalismo *neoliberal*. Pela vertente *grotiana*, a ação diplomática do país adquire uma áurea filosófica, identificada com a defesa de princípios morais, comprometida com a construção de uma nova ordem internacional baseada em regras, em princípios e no próprio conceito de justiça. Pela vertente *hobbesiana*, a política externa brasileira se realizaria pela busca incessante de otimização dos interesses nacionais frente ao sistema internacional. A predominância da primeira ou da segunda vertente refletiria o grau de institucionalização ao qual o país estaria disposto a se submeter.

A título de ilustração, pode-se observar que a política externa brasileira no plano regional, onde os recursos de poder do país são comparativamente maiores ao de seus parceiros, se realiza com vistas à obtenção de ganhos relativos e, ao mesmo tempo, pela preservação de espaços de autonomia, em que a atuação diplomática se caracteriza pela construção de esquemas pouco institucionalizados. Quando considerado o plano global, no entanto, onde a assimetria de poderes é proporcionalmente desfavorável ao Brasil, a diplomacia concentra seus esforços na institucionalização de regimes capazes de lhe fornecer ganhos absolutos.

Por esse esquema, pode-se observar que, no plano regional, o Brasil, para preservar sua autonomia de ação, age de forma a evitar a durabilidade das instituições – tática que tem sido duramente combatida pelas negociações da ALCA.²²

Assim sendo, a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância. (PINHEIRO, 2000, p. 325)

Outro aspecto salientado pelos analistas sobre política externa brasileira: a busca pela diversificação de contatos e parcerias, que configura uma diplomacia de traçado universalista, como apontado por Vaz (1999). O caráter universalista da política externa brasileira está atrelado às suas características territoriais e à diversidade étnica e cultural do país. Esses elementos promovem, por um lado, a pluralidade de interesses em plano doméstico e, por outro, a negação de alinhamentos automáticos externos – combinação que prevê a manutenção permanente de opções diplomáticas abertas nos âmbitos multilateral, regional ou bilateral, “[...] ainda mais em um cenário internacional marcado por elevado grau de incerteza quanto a sua evolução futura.” (VAZ, 1999, p. 53)

O universalismo da política externa brasileira também é salientado por Lessa (1998) e por Lafer (2001c). Para o primeiro: “A observação do sistema de relações bilaterais do Brasil confere relevo à vocação para a universalidade, que encontra origens no fato de que, em maior ou menor medida, logrou-se o estabelecimento de relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes.” (LESSA, 1998, p.30) Já na avaliação de Lafer, o universalismo é identificado como traço de uma diplomacia em que se valoriza o estabelecimento de parcerias não excludentes com vistas à promoção da própria autonomia.

Daí um trabalho de aproximação com os países africanos e asiáticos, na onda do processo de descolonização, e o significado do restabelecimento, em 1961, das relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas no governo Dutra (1947), e antecipadas pelo reatamento das relações comerciais no final do governo Kubitschek. (LAFER, 2001c, p. 97)

²² Para uma análise, ver: Albuquerque (1998)

Sua prática guardaria, portanto, uma estratégia de atuação internacional do país, orientada, desde o fim da II Guerra Mundial, pela construção e acumulação paulatina “[...] de um certo capital de prestígio e a constituição de uma margem mínima extra de liberdade de manobra, a ser utilizada em momentos críticos.” Alicerçada por “[...] uma boa dose de habilidade e capacidade de articulação dos interesses que se manifestam nas relações entre duas nações, a instrumentalização do universalismo age para reforçar os ganhos internacionais.” Em última instância, tem por objetivo “[...] proporcionar uma maior complexidade e densidade nas relações com as potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), e a abertura de novos espaços na África, na Ásia e Oriente Médio.” (LESSA, 1998, p. 30)

O Brasil como *global trader*

Essa postura universalista da diplomacia brasileira pode ser exemplarmente observada ao longo das negociações econômicas internacionais intentadas pelo país, considerado, portanto, como *global trader*: país em que se observa alto grau de diversificação em seus fluxos financeiros seja em relação à origem das importações quanto ao destino das exportações, bem como, àquele cuja pauta comercial seja diversificada, como demonstra a Tabela 6. Soma-se a esses indicadores a diversificação industrial do país, considerada como variável que reflete as próprias relações comerciais estabelecidas por este com o resto do mundo. (BARBOSA; CÉSAR, 1997)

“No sentido econômico, o universalismo associa-se ao grau de diversificação dos fluxos comerciais brasileiros em sua origem, procedência e composição, caracterizando o país como o que se convencionou denominar *global trader*.” (VAZ, 1999, p. 53) Conseqüentemente, no plano diplomático o argumento assume a premissa de que: “No comércio como na vida, ganha-se mais jogando em todos os tabuleiros do que limitando-se a um só. Para o Brasil, cujo comércio exterior tem estrutura diversificada, sem nenhum parceiro que absorve mais de um quarto de suas exportações, essa verdade é ainda mais evidente.” (RICUPERO, 1997)

Tabela 6 – Brasil: Destino das Exportações e Origem das Importações. Participação % Janeiro-Dezembro - 2005 (US\$ Milhões)

BLOCO/País	Exportações		Importações	
	Valor	Participação%	Valor	Participação%
União Européia	26.493	22,4	18.146	24,7
ALADI, exc. MERCOSUL	13.702	11,6	4.515	6,1
MERCOSUL	11.726	9,9	7.052	9,6
Estados Unidos	22.741	19,2	12.851	17,5
Ásia	18.552	15,7	16.870	22,9
África	5.977	5,1	6.667	9,1
Oriente Médio	4.286	3,6	2.510	3,4
Europa Oriental	3.861	3,3	1.174	1,6

Fonte: Elaborado a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

A análise comparativa realizada por Barbosa e César (1997) sobre os fluxos comerciais brasileiros em relação a países como Argentina, Estados Unidos, Japão, Índia e Canadá corrobora a tese de que o Brasil pode ser considerado um *global trader* e, do ponto de vista estratégico, os autores observam ainda que, esta característica lhe imprime rara e privilegiada flexibilidade de ajuste que se deve lutar por preservar. Com base nisso, a política externa brasileira:

a) se interessaria menos por associações comerciais regionais, temendo que um comportamento ostensivamente 'regionalista' possa trazer desvios de comércio em outros mercados igualmente importantes para sua balança comercial. As iniciativas de integração regional teriam, assim, caráter complementar em sua estratégia de inserção internacional;

b) teria, até por razões de sobrevivência, de se arvorar em defensor convicto do multilateralismo comercial, com regras claras, transparentes e equilibradas para todas as partes envolvidas no comércio internacional. (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p. 308)

Não por acaso, em compasso às alterações da própria economia mundial, no decorrer da década de 1990, um conjunto de mudanças institucionais viabilizou a ampliação do grau de abertura financeira da economia nacional. Como resultado, pôde-se observar a efetiva reinserção dos agentes domésticos no mercado financeiro internacional, bem como, o ingresso de investimentos estrangeiros caracterizado pela vinculação ao capital social de empresas numa perspectiva empreendedora com fins produtivos, por meio de subscrição de ações ou quotas, geralmente, realizada tanto pela injeção de dinheiro nas empresas, como pela

aquisição de participações de terceiros. Seu ingresso estimula a transferência de tecnologia para o país receptor, proporciona a expansão do comércio, cria empregos, acelera o desenvolvimento econômico, fortalecendo as atividades de exportação e a integração no mercado global, exercendo um importante papel para o país receptor no tocante à sua internacionalização, conforme descrito (Tabela 7)²³

Tabela 7 – Brasil: Investimento Externo Direto por Origem Geográfica dos Recursos – 1995-2004 (em %)

ORIGEM	Estoque		Ingressos (médias anuais)	
	1995	2000	1996-2000	2001-2004
Estados Unidos	26,0	23,8	24,4	18,4
União Européia	31,0	42,5	46,1	45,3
Suíça	6,8	2,2	1,1	1,8
Japão	6,4	2,4	1,6	4,6
Paraísos Fiscais*	13,1	17,9	19,4	23,0
Subtotal	83,1	88,8	92,5	93,1
Outros	16,9	11,2	7,5	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central (www.bcb.gov.br) e CEPAL (2005, p. 95) *Inclui: Bahamas, Bahrein, Barbados, Bermuda, Ilhas do Canal, Ilhas Caimán, Gibraltar, Ilhas Virgens Britânicas, Liechtenstein, Luxemburgo, Panamá e Uruguai.

Para o Itamaraty, a defesa do universalismo da política externa brasileira é uma prerrogativa que, de forma garal, aparece sob rótulos mais genéricos e idealistas, através da constante reafirmação de que: “[...] o Brasil, por suas dimensões, por sua complexidade, pelo seu tecido social, pela composição étnica e cultural de sua população, não cabe em nenhum bloco, político ou econômico, ou em nenhuma área de influência.” (AMORIM, 1994, p. 16) Do ponto de vista pragmático, a constante reafirmação do universalismo diplomático não deixa de ser a reiteração de que a política externa brasileira prima pela liberdade de formação de alianças, especialmente numa conjuntura internacional ainda em redefinição.

²³ O período caracterizou-se, em particular, pela oposição ao quadro econômico dominado pelos anos de 1980, quando o país enfrentava condições de instabilidade inflacionária marcantes. Na década de 90, o ingresso IED no país apresenta-se de forma significativamente intensa, observando-se a predominância de investimentos oriundos da Europa, seguidos dos EUA e em terceiro lugar da Ásia. Neste período, observa-se que o considerável ingresso de IED se dá em função do amplo programa de privatizações implementado pelo governo. Para uma análise detalhada, ver, entre outros: Nonnenberg (2003)

Essa multiplicidade de alianças táticas possíveis, além de ver-se facilitada pelo fim da rigidez imposta pelo esquema Leste-Oeste, também decorre da predominância dos temas econômicos na agenda internacional pós-guerra fria, que definem convergências ou divergências de interesses, não lealdades político-militares e ideológicas, necessariamente mais estáveis e coercitivas.

As novas geometrias, do ponto de vista brasileiro, não abolem o requisito da coerência. O que as informa, em última análise, é o impulso no sentido de buscar aproveitar as virtudes que o mundo oferece para atender as demandas da sociedade brasileira, centradas ainda hoje na questão do desenvolvimento, como condição necessária mas não suficiente para a construção de uma ordem mais justa e mais democrática. (LAFER, 1992, p. 112)

Assim, o principal elemento para promoção dos interesses do país frente ao sistema internacional seria a estruturação de sua capacidade de articular consensos em planos multi e bilaterais, mediante: a) a defesa e promoção da igualdade jurídica entre os Estados; b) a não-ingêrência; c) o primado do direito sobre o uso da força; d) a solução pacífica e negociada nas controvérsias; e) o respeito aos Tratados. Legado diplomático proporcionado pelo Barão do Rio Branco e incorporado por seus sucessores, esse conjunto de premissas tem caracterizado a política externa brasileira ao longo do século XX e início do XXI, ganhando ordenamento jurídico e constitucional na Carta de 1988, pela qual, no “Título I: Dos Princípios Fundamentais”, artigo 4º, se estabelece que:

A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político.

Lafer (2001, p. 49) chama a atenção para o fato de que a vocação universalista transcrita na nova Carta ser sobremaneira reforçada por sua ativa promoção integracionista em direção a América Latina. No “Parágrafo único”, do mesmo artigo, estabelece-se que a partir de 1988: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

Na medida em que a adoção e promoção de determinados princípios não deixam de representar uma escolha, tanto a sua prática quanto a sua defesa devem ser encarados como o resultado de um processo de avaliação e cálculo: a formulação e execução da política externa de um país não deixam de levar em conta a pertinência da defesa de determinados princípios para os interesses e objetivos nacionais. Assim, o componente eminentemente ético postulado pela política externa brasileira pode ser identificado como estratégico, sobretudo na medida em que: “Os fatores éticos poderão também influenciar a seleção das políticas específicas consideradas como apropriadas ao atingimento de tais objetivos.” (WENDZEL, 1985, p. 26)

Ainda que sob “risco jurídico”, pode-se muito bem afirmar que o comportamento universalista da política externa brasileira se realiza por uma posição internacional em prol da paz e da democracia, consoante à estruturação de sua autoridade como mediador e promotor de políticas de âmbito global. Em termos de poder, a adoção dessa postura mediadora constitui o fator que: “Permite combinar a vontade de transformar e a razão moderada, a luta em prol de objetivos éticos e o sentido de realidade, de maneira a ensejar para o Brasil um papel afirmativo no processo de reforma, ora em curso, da ordem mundial.” (LAFER, 1993, p. 33) Na formulação de Lafer, esse comportamento ganha corpo no conceito de poder caracterizado pelo emprego do *soft-power*, em que:

Este papel de mediação, no âmbito da diplomacia multilateral, não é um dado; é um desafio de cada conjuntura diplomática. O sucesso ou não diante das tensões e controvérsias existentes no plano internacional, num dado momento. Depende, igualmente, do talento dos delegados que, em foros internacionais e à luz do quadro parlamentar, precisam explorar oportunidades de ação. No plano bilateral elas raramente afloram no eixo assimétrico, porque este é naturalmente propício ao emprego e aplicação do poder. Já no plano multilateral, como diria Hannah Arendt, para a geração de poder. Com efeito, este pode surgir quando existe um espaço para a capacidade de iniciativas, aptas a terem conseqüências quando um grupo concorda com um curso comum de ação. A diplomacia brasileira vem exercitando o potencial de geração de poder, inerente ao papel de *soft-power* no plano internacional, com o objetivo de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais. O exercício deste papel gerador de *soft-power* é, assim, um componente da nossa identidade internacional voltado para o tema da estratificação internacional, que vem sendo construído no decorrer do século XX, com as oportunidades criadas pela ampliação do multilateralismo na vida mundial. (LAFER, 2001, pp. 77-78)

Neste caso, a postura universalista do Brasil, consoante à defesa do Direito Internacional, pode ser interpretada sob enfoque eminentemente realista. Para

Ferreira (2001), essa conduta, na prática, seria basicamente instrumental. Na avaliação do autor, a postura de reclamo da vigência do Direito Internacional se traduz sob a forma velada de uma política de poder, em que o Brasil: “Em sua prática se serve exatamente da denúncia da divisão do mundo entre os grandes para, em nome do direito dos pequenos, reclamar para si posições a partir das quais possa realizar a, ou ao menos participar da, política do poder que condena.” (FERREIRA, 1977, p.)²⁴ Fato que pode ser constatado, no decorrer do século XX, pela reiterada defesa, no âmbito do Itamaraty, de que o Brasil tem papel protagônico a desempenhar nos processos decisórios e regulatórios das relações internacionais contemporâneas, especialmente na Liga das Nações e na ONU, “[...] onde o país aspirou participar dos núcleos decisórios centrais desses organismos (Conselho Executivo da Liga e Conselho de Segurança da ONU), restritos às grandes potências.” (MELO e SILVA, 1998, p. 154)

Em termos econômico-comerciais, a percepção instrumental do universalismo brasileiro também é compartilhada por Vaz (1999), ao considerar que ele representa um condicionante na construção de parcerias estratégicas estabelecidas pelo país ao longo dos anos. Dessa forma:

A construção de parcerias estratégicas pelo Brasil tem assumido, em diferentes contextos, um caráter instrumental para a promoção do desenvolvimento do país, constituindo-se a partir de interesses e oportunidades definidas em cada caso, sem caráter excludente e, portanto, dentro da perspectiva universalista que caracteriza a política externa brasileira. A funcionalidade e o conteúdo dessas alianças não estão definidos de forma estática; pelo contrário, respondem mais às mudanças no contexto interno e externo e ao modelo de desenvolvimento a que servem, e menos a considerações de ordem ideológica e cultural. (VAZ, 1999, p. 76)

Particularmente na década de 90, a análise realizada por Lessa (1998) agrega ao conceito de universalismo um padrão de seletividade, pelo qual a diplomacia brasileira passa a escolher seus parceiros. Para Lessa, a avaliação da política externa brasileira nesse período deixa transparecer que o caráter universalista da diplomacia nacional não representa, tão somente, uma válvula de escape do país à

²⁴ Para uma análise mais detalhada da política externa brasileira como política de poder, ver coletânea de artigos organizados por Reginaldo Mattar Nasser em: Ferreira (2001) indica-se, ainda, o artigo publicado por Miyamoto (1999), por ocasião do “Seminário Acadêmico em Homenagem ao Prof. Oliveiros S. Ferreira”, ocorrido em 1999, no Departamento de Ciência Política da USP.

excessiva vinculação aos Estados Unidos. A partir de então, o universalismo assumi um aspecto ativo para a inserção internacional do país.

Sob este ângulo, portanto, a seletividade não pode ser confundida como auto-limitação da presença internacional, perda de lugares ou posições, mas como estratégia de racionalização dos contatos bilaterais que efetivamente permitirão minorar os custos políticos e econômicos necessários para contornar os constrangimentos internacionais da hora e galgar posições de relativo conforto para a realização do interesse nacional. (LESSA, 1998, pp. 39-40)

Característica marcante das fases em que predominou o globalismo, o universalismo é exemplarmente retomado a partir da gestão de Celso Lafer, no Governo Collor, como estratégia para combater a proposta norte-americana de integração hemisférica. É observável também nos esforços de aproximação realizados pela diplomacia brasileira no intuito de intensificar as relações com a União Européia com vistas ao estabelecimento de um acordo semelhante ao da ALCA; e igualmente nas relações do Brasil com a África do Sul, que se apresenta como parte necessária da agenda diplomática brasileira. Não somente pela importância intrínseca do espaço natural para a ação externa do país, mas também pelas perspectivas no campo multilateral, especialmente a cooperação no marco do Atlântico Sul, que atualmente se traduz na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Vistos em perspectiva, os conceitos de autonomia e universalismo influenciaram decisivamente os processos de formulação e execução da política externa brasileira no século XX. A partir de uma concepção realista das relações internacionais, a ação do Itamaraty se apresenta alicerçada pelo princípio da anarquia e pelo uso dos recursos de poder. Como resultado, sob a ótica da diplomática nacional, tanto o universalismo quanto a autonomia configuram-se como regras para execução da política externa e se tornaram componentes permanentes dos interesses vitais do país.

De modo geral, foram raros os momentos em que houve prevalência de conceitos distintos na condução da política externa brasileira, como o americanismo e a aliança especial com os Estados Unidos; não por acaso, o descontentamento que se seguiu a estes, em virtude dos poucos resultados alcançados, serviu para corroborar a opção pelo universalismo e o desejo de autonomia; transformados quase que em instituições no Itamaraty, capazes de criar vetores de ação para as sucessivas

gestões do Ministério das Relações Exteriores; órgão que guarda como uma de suas principais características a precisa capacidade conferir continuidade às políticas desenvolvidas ao longo das últimas décadas.

O lugar da África

Sob esta ótica, a percepção de que a África poderia representar uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira emerge de forma emblemática na década de 1960²⁵, no bojo da Política Externa Independente, inaugurada pelo governo Jânio Quadros e prosseguida por João Goulart. (QUADROS: 1961) Essa noção surge respaldada por debates acadêmicos que já se realizavam durante o governo Juscelino Kubitschek, (PINHEIRO, 1988; PENNA FILHO, 1994) protagonizados por intelectuais como Gilberto Freyre que defendiam uma comunidade luso-tropical.²⁶ Naquele período, entretanto, a ratificação pelo Brasil do Tratado de Amizade e Consulta obscurecia a temática africana e a relegava à esfera das questões lusitanas.

Ao longo da segunda metade do século XX, a dimensão das potencialidades africanas foram sendo incorporadas de forma progressiva e substancial à política externa brasileira. Associada a um discurso terceiro-mundista, inicialmente pretendeu contrabalançar o peso das relações do país com os EUA e se opor às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. Em meio ao

²⁵ Entre o período que vai do processo de Independência à primeira metade do século XX, a temática africana revelava-se ainda tímida na esfera governamental brasileira. Sua aparição se dava apenas em função do interesse brasileiro pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha instalado um consulado. Neste período, a timidez das relações do Brasil com a África está associada à prioridade dos problemas de fronteiras na agenda diplomática do país após a conquista da Independência, quando os interesses brasileiros se deslocaram, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Bacia do Prata, num processo de regionalização da política externa. (COSTA e SILVA: 1989, p. 32) Como resultado, a diplomacia brasileira passa a concentrar sua atenção no processo de fixação de fronteiras, atendo-se ao princípio de intangibilidade das mesmas ao tempo colonial – princípio que, posteriormente, seria adotado pela Organização da Unidade Africana, em sua carta de maio de 1963. (MOURÃO; OLIVEIRA: 2000, p. 310)

²⁶ Ao ressaltar a importância do “mundo que o português criou”, ao propiciar, por intermédio da colonização de territórios na África, Ásia e América, o desenvolvimento e expansão do mundo ocidental, Gilberto Freyre frisava as potencialidades que o Brasil, ex-colônia, poderia vir a desenvolver perante as nações africanas sem, necessariamente, desvincular-se dos laços de comunhão que tinha com Portugal. Essa tese foi bastante criticada por políticos africanos que a interpretavam como uma estratégia colonialista de manutenção do *status quo*. A respeito dos argumentos defendidos pelo autor, ver Freyre (1958; 1960) Para uma análise crítica desta visão, ver Saraiva (1993) e Gonçalves (1994)

processo de descolonização que se realizava no mundo afro-asiático, o Brasil identificava na África a possibilidade de arranjos diplomáticos capazes de lhe possibilitar um posicionamento diferenciado no cenário internacional. (BITELLI, 1989) Conduta que sinaliza que para o Brasil: “As relações internacionais deixam de ser consideradas expressão de meras afinidades ou incompatibilidades entre povos para serem entendidas como um esforço global para o atendimento, na área internacional, das necessidades de cada país.” (JAGUARIBE, 1958, p. 221)

Ensaio de conduta universalista, a ação brasileira para África e a política de solidariedade para com os povos do Terceiro Mundo, no início da década de 1960, estão integralmente associadas ao papel de ator protagonista pleiteado pelo Brasil na esfera internacional. Enquadram-se num conjunto de ações (estabelecimento de relações comerciais e diplomáticas com os países socialistas da Ásia e da Europa, principalmente com a URSS) que buscavam a revisão das relações do país com os EUA e seu poderio hegemônico. As iniciativas para a África constituem-se em elementos que dão início a uma efetiva política africana no Brasil. Pensada e planejada no contexto do quadro diplomático, correspondendo a uma política que guarda em si consistência e cálculos estratégicos. “No fundo, ela se tornou um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, serviu para a busca de maior autonomia no espaço das relações internacionais da época.” (SARAIVA, 1994, p. 289)

Deste ponto de vista, a política externa brasileira para o continente africano seguia o comportamento universalista de nossa diplomacia, em que se valoriza o estabelecimento de parcerias não excludentes com vistas à promoção da própria autonomia. Nesse período, entretanto, a prevalência das relações especiais do Brasil com Portugal dificultava a implementação de uma política de efetivo apoio aos territórios africanos em processo de independência. A postura brasileira de apoio a Portugal nas questões relativas às colônias portuguesas ainda se encontrava atrelada à retórica dos laços tradicionais de amizade, baseados na condição de ex-colônia e na herança cultural lusitana. “Os deveres e a gratidão para com a ex-metrópole implicavam uma constante reafirmação dos vínculos e impediam a tomada de decisão que ferissem determinados propósitos do governo português.” (PINHEIRO, 1988, p. 80)

Somente a partir década de 70, com o advento da Revolução dos Cravos (1974) e a independência das colônias portuguesas (1974-1975), é que as ações do Brasil para com a África passaram a evoluir mais consideravelmente em favor da autonomia dos novos Estados e da consolidação de relações amistosas e equânimes destes com Lisboa. (SANTOS, 2001) A partir dessa década, Portugal dá início ao processo de redefinição de seu papel nas relações internacionais, deslocando-se de seu relativo isolamento internacional para o processo de integração à Comunidade Econômica Européia, que se concretiza em 1985. (FREIXO, 2001)

Neste período, sob os governos militares Emílio Garrastazu Médice (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), as relações do Brasil com as colônias portuguesas na África registram um substancial aprofundamento. Por meio da denominada política do pragmatismo responsável, o Brasil torna-se parceiro privilegiado de países africanos, com destaque especial para a Nigéria (de quem o país compra petróleo), de países da África Austral e das ex-colônias portuguesas.

Contando com a presença de empresas brasileiras, como a Petrobras, por meio da BRASPETRO²⁷, e a Construtora Norberto Odebrecht²⁸, operando no continente, o

²⁷ A Petrobras iniciou sua atuação na África em 1979, quando adquiriu os direitos de exploração no Bloco 2, na Exploração e Produção petrolífera na Bacia do Baixo Congo, em águas rasas (até 50 metros de profundidade) do litoral angolano. Está associada nesse projeto com a Chevron (20%), que atua como operadora, e também com a estatal angolana Sonangol (25%) e com a francesa Total (27,5%) A participação da Petrobras, de 27,5%, garante uma produção de petróleo da ordem de 9 mil barris/dia.

²⁸ A entrada da Construtora Norberto Odebrecht na África teve início em 1982, quando, por negociações entre Brasil-URSS, foram delineadas possibilidades de investimentos dos dois países no território angolano. URSS e Brasil estabeleceram uma parceria para a construção de um complexo hidrelétrico em Capanda, Angola, capaz de gerar 520 mW de energia. Desta forma, a Construtora montou um mecanismo de financiamento capaz de subsidiar suas operações no território angolano que demorou alguns anos e consumiu recursos vultosos para ser fechado. O projeto, inicialmente orçado em US\$ 650 milhões, resultou na montagem de um plano de engenharia, equação de financiamento e um acordo de exportação entre Angola e Brasil. O fluxo desses recursos transitava no Banco do Brasil para garantir o pagamento da dívida. À época, a construção da hidrelétrica de Capanda transformou-se o maior acordo comercial envolvendo uma empresa brasileira no exterior. Neste mesmo sentido, devem-se mencionar os empreendimentos realizados pela Construtora Odebrecht na Maurítânia para a recuperação 214 quilômetros de estradas. A atuação da Empresa teve início em 1984, com a abertura de uma estrada de 134 quilômetros entre Epena-Empfondo-Dougou, no Congo Brazzaville. Posteriormente, no Zaire, recuperou uma estrada de acesso à mina de ouro de Kilo-moto; realizou sondagens para a implantação de uma usina de beneficiamento de ouro na mina de D7-Kanga, e a ligação entre as cidades de Goma e Benin, nas fronteiras de Ruanda e Uganda. Com a guerra civil em Ruanda, a atividades da Odebrecht foram paralisadas. Em Yaundé, capital da República de Camarões, a construtora Andrade Gutierrez revolveu 11 milhões de metros cúbicos de solo para as obras de um aeroporto internacional e chegou a manter cerca de 2.000 brasileiros nos canteiros de obras do Zaire e de Camarões. (Penha, 1998)

intercâmbio comercial demonstra o aspecto efetivamente positivo tanto no interesse de compradores africanos por produtos brasileiros, como também o de importadores brasileiros por produtos africanos, haja vista que, de 1973 a 1974, as exportações brasileiras crescem 129,1%, passando de US\$ 190.001.000 para US\$ 435.323.000; enquanto as importações originadas do continente africano registram o expressivo crescimento de 300,2%, avançando de US\$ 169.903.000 para US\$ 679.998.000.²⁹

Contudo, ao ingressar na segunda metade da década de 80, as mudanças no âmbito doméstico e externo inferiram negativamente sobre as relações Brasil-África. Como será analisado no próximo capítulo, o Brasil passou a vivenciar uma fase crítica, em que suas estratégias de atuação em plano internacional demonstravam-se esgotadas, observando-se que o modelo de política exterior associado ao “desenvolvimento nacional”, cedeu lugar a uma fase de crise e contradições. (Cervo; Bueno, 1992; Cervo; 1994) A política em direção ao continente africano, nesse contexto, viu-se sensivelmente abalada pela desarticulação dos postulados terceiro-mundistas e pela crise econômica que afeta, em intensidades diferentes, mas igualmente negativas, os dois lados do Atlântico.

²⁹ Neste período, as exportações brasileiras para o continente africano caracterizam-se pela venda de produtos industrializados, como tratores, caminhões e ônibus, entre outros.

CAPÍTULO II - Governo Sarney

Introdução

O período compreendido entre 1985-1990 teve como uma de suas principais características o desafio de consolidação da democrática no país. Findo o regime militar, após 21 anos, o país se pôs a urgente demanda de recuperação de sua normalidade institucional, a gestão de um novo ordenamento constitucional (consagrado pela Carta de 1988) e a estabilização econômica. Em sintonia com o que ocorria nos demais países do Cone Sul, esse conjunto de mudanças enquadrava o Brasil à terceira onda de democratização.

Nesse marco temporal, a diplomacia brasileira viu-se acossada pelos impactos resultantes do processo que levaria ao término da Guerra Fria e pelas restrições advindas da crise da dívida externa. Já na década de 90, tais constrangimentos condicionam sensivelmente a formulação da política externa brasileira, que passa a buscar uma nova sintonia num sistema internacional caracterizado pelo fim do conflito Leste-Oeste e pelo veloz impacto da globalização econômica.

Ainda que se detecte que as premissas da ação diplomática do país tenham sido mantidas, é forçoso reconhecer que, ao Itamaraty, foi imposta a necessidade de estabelecer contato com novos atores e interesses sociais. Mesmo que significativamente distante da atenção da mídia e da opinião pública, a política externa passou a figurar como espaço das negociações político-partidárias; no qual, as nomeações dos chanceleres Olavo Setúbal por Tancredo Neves em 1985, e de Roberto de Abreu Sodré pelo presidente Sarney em 1986 representam nítidos resultados das negociações partidárias, que acabaram por retirar do corpo diplomático a tradicional chefia do Itamaraty. (PINHEIRO, 2004)

Assim, com Olavo Egídio Setúbal (1985-1986) e, posteriormente, Roberto Costa de Abreu Sodré (1986-1990) à frente do Ministério das Relações Exteriores, coube ao governo José Sarney de Araújo Costa (1985-90) a difícil tarefa de recuperar a projeção internacional brasileira num contexto em que as pretensões dos países em desenvolvimento por uma ordem econômica internacional, fundamentada no direito ao desenvolvimento, mediante a cobrança coletiva do Sul por recursos financeiros e tecnológicos, perderam força.

Como já apontado, nesse cenário profícuo para transformações e mudanças, paradoxalmente observa-se que as diretrizes tradicionais da política externa brasileira não chegaram a ser significativamente alteradas. Ao contrário do que se registra nos processos de mudança de regimes em outros países latino-americanos, como Argentina, Uruguai ou Peru, no Brasil, a política externa desenvolvida sob o período militar é mantida em quase sua totalidade; registrando-se que o Itamaraty buscou seguir atuando no plano internacional de acordo com as premissas orientadoras da década de 70. (PINHEIRO, 2004) Como descrevem os diplomatas Sérgio França Danese e Luciano Helmold Macieira, respectivamente:

As mudanças [na política externa brasileira para o continente africano] foram tópicas, de ênfase, mas não acredito que tenham afetado a política africana como política de Estado submetida a problemas conjunturais ou a tendências estruturais no continente africano. O Brasil foi incisivo na adoção das sanções contra o apartheid na África do Sul e apresentou a iniciativa da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul; o Presidente Sarney foi a Cabo Verde e a Angola, ampliando o uso da diplomacia presidencial no contexto da política africana do Brasil, e tivemos algum protagonismo na articulação mais formal dos países de língua portuguesa, com a reunião de São Luís, no que seria um embrião da futura CPLP. (Sérgio França Danese)

Não creio que se possa falar em mudanças substantivas na política africana na transição dos governos militares para os governos civis. Cabe observar, em primeiro lugar, que a Política Externa Brasileira é uma política de Estado, tem uma continuidade, e não sofre grandes inflexões a cada mudança de governo. Em segundo lugar, pode ser lembrado que alguns dos episódios mais marcantes nas relações do Brasil com a África deram-se durante os governos militares, tais como a viagem do Chanceler Gibson Barbosa a 9 países africanos em 1972, durante o Governo Médici; e o reconhecimento do Governo de Angola em novembro de 1975, durante o Governo Geisel, quando nenhum outro governo o havia feito ainda. (Luciano Helmold Macieira)

Desse modo, observa-se que, ao longo do governo Sarney, a diplomacia brasileira buscou agir em conformidade com os pressupostos básicos do regime militar.

Não, eu não acho que houve ruptura nenhuma [na condução da política externa], ao contrário nós tivemos foi um avanço, uma adaptação. Como eu disse, como a política externa nunca foi tema de política interna no Brasil, nós nunca nos dividimos a respeito da política externa, até mesmo porque sempre houve um consenso, e até mesmo isso facilitou o regime dos militares para que eles pudessem tomar as iniciativas maiores que tomaram sempre com respaldo de todo o País, até mesmo dos partidos de oposição, de independência, eles tiveram uma certa liberdade para que pudessem fazer e o Brasil tomou uma política independente já naquele tempo e aí ganhou os caminhos de querer fazer essa política em relação à África durante o tempo do Presidente Geisel, que foi também, de certo modo, com o rompimento do tratado de ajuda militar com os Estados Unidos, foi uma ruptura. Agora, o que eu acho que a relação com os Estados Unidos, quer dizer, nós naquele tempo, nós procuramos, quer dizer, que fosse umas

relações maduras e que foram durante aquele período, a partir de 89 houve uma mudança radical no mundo inteiro, por isso sobre a posição dos Estados Unidos, na realidade não houve somente a queda do Muro de Berlim, que a gente diz como símbolo, porque foi a queda da Bastilha, como foi a queda da Bastilha, mas é que houve, os Estados Unidos venceram a Guerra Fria, eles foram vencedores, e passaram então a impor a política de todo vencedor, então isso mudou muito o tipo das relações internacionais, quer dizer, ninguém pode deixar de estar presente que os Estados Unidos, hoje, têm uma posição hegemônica e ao mesmo tempo que tem interferência na política externa de todo, até porque eles estabeleceram um modelo mundial, que eles estão propondo e estão impondo ao mundo inteiro como vencedor, quer dizer, foi essa, como eu disse da Guerra Fria. (José Sarney)

Assim, mesmo quando considerada a “diplomacia para resultados”, como ficou conhecida a política externa brasileira sob a gestão de Olavo Setúbal, as análises reiteram a percepção de que inexistem fatores consideravelmente importantes que atestem características de mudança de orientação na diplomacia brasileira a partir da Nova República. Ainda que sob regime democrático, a orientação externa veio convergir para as linhas de atuação traçadas ainda no período militar pelo Itamaraty, que soube preservar, sem maiores dificuldades, seu grau de autonomia, mantendo “[...] um distanciamento progressivo dos constrangimentos enfrentados pelo Estado brasileiro em seu esforço de reordenamento da ordem política e econômica do país.” (HIRST; LIMA, 1990, p. 64)

Percepção endossada pelo depoimento de Marcílio Marques Moreira ao considerar que a indicação de ministros não-diplomatas não chegou a favorecer ou propiciar maior exposição do Ministério das Relações Exteriores ao jogo político. Segundo Moreira (2001, p. 149-150):

Tanto Setúbal quanto Sodré, assim como a maioria dos ministros anteriores que não eram da carreira, ouviam muito a Casa. E tinham mais condi es de defender o ponto de vista da Casa do que uma pessoa do quadro, que, em geral, não tem proje o nacional. Acho que quando o ministro   de carreira, ao contrário do que a Casa possa pensar, ela perde um pouco. Um ministro que não a ouvisse seria, realmente, um choque. Mas   muito difícil isso acontecer, porque o próprio regulamento da Casa impõe limites muito sérios   atua o de um ministro político: ele não pode nomear ninguém da sua confiança pessoal, não pode ter equipe própria, fica inteiramente tolhido. Não pode ter um secretário-geral, nem mesmo um oficial-de-gabinete estranho   carreira. Não há possibilidade.

Por conseq ncia, durante o governo Sarney, a diplomacia brasileira, na linha do que já vinha sendo feito pelo Itamaraty durante o regime militar, guiou-se pelos preceitos da coexistência e da coopera o com todos os demais membros da

sociedade internacional. Fato que explica o restabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, cuja coerência assenta-se sobre a vocação ecumênica da política externa brasileira.³⁰

Governo Sarney: continuidade e ajustes

No tocante às relações do Brasil com o continente africano, entretanto, a política externa brasileira do governo Sarney observou dificuldades em operar em consonância com o que havia sido desenvolvido no governo Figueiredo. De acordo com dois diplomatas diretamente ligados a sua execução, por um lado, embora o governo Sarney tivesse uma política externa na qual buscasse atribuir características próprias, ele não tinha uma política específica para o continente africano. “A África não era uma prioridade para o [governo] Sarney”. (Alberto da Costa e Silva) Ainda que se reconhecesse a importância das relações Brasil-África, ela era encarada como menos relevante no quadro geral da política externa deste governo. Portanto, na gestão Sarney, avalia Rubens Barbosa, as relações com o continente africano guiaram-se por “[...] uma política muito mais na área de laços culturais, de laços emocionais, de um passado. E com alguns países uma coisa mais comercial, sobretudo com a Nigéria, com Angola, com Moçambique, mais recentemente com a África do Sul, depois do apartheid. Um *lip service*, como se fala. Quer dizer, é um gesto que se faz em relação à África.” (Rubens Barbosa) Em síntese:

Sempre houve essa boa vontade, interesse de desenvolver as relações políticas, diplomáticas e comerciais com alguns países africanos; não com todos, mas com alguns países que eram percebidos como mais importantes durante um período, sobretudo a Nigéria, depois com Angola, por causa dos serviços e, posteriormente, com a África do Sul. (Rubens Barbosa)

Nesse sentido, ainda que inexistam fatores suficientemente relevantes para se atestar mudança significativa na condução da política externa brasileira para o continente africano, pode-se perceber que, na gestão Sarney, ela perde o destaque

³⁰ De acordo com Lafer, o Brasil prosseguiu, igualmente: [...] na defesa das reivindicações dos países do Terceiro Mundo em *prol* de uma ordem econômica mais justa e eqüitativa, entendendo, em síntese, que caberia ao país desempenhar em conjunto com outros, com adicional de legitimidade que deriva de sua proposta interna e com os recursos de poder que dispõe uma potência intermediária para catalisar iniciativas, um papel positivo neste amplo processo de negociação em curso. (LAFER, 1987, p. 77)

alcançado no governo predecessor, sofrendo ajustes que sinalizam sua adequação aos objetivos gerais da nova gestão: adensamento e maior convergência nas relações com os EUA e os países do Cone Sul, especialmente com a Argentina. Objetivos que denotam o fortalecimento do processo de regionalização da política externa brasileira, reafirmado e aprofundado pelos governos subseqüentes.

Olha, eu cheguei à Presidência da República com algumas idéias muito claras a respeito da política externa do País. Como a política externa nunca fez parte, no Brasil, da política interna isso me dava um espaço muito grande para que eu pudesse então trabalhar nessa área. Eu sabia das minhas limitações a respeito da política interna, os graves problemas que nós estávamos vivendo e íamos viver com tantas esperanças somadas a tantas dificuldades e, por isso mesmo, eu achei que era um campo em que nós podíamos fazer uma virada histórica no Brasil. A primeira delas é que eu sempre não compreendia o tipo de relação que nós tínhamos aqui, com os nossos vizinhos da América do Sul, sobretudo em relação à Argentina, que era uma competição histórica que não tinha raízes muito profundas, eram mais coisas gratuitas e óbices construídos ao longo do tempo. Por outro lado, toda a nossa máquina diplomática, ela estava voltada para nossas relações em relação à Europa, em relação aos Estados Unidos, quer dizer, eu achava que tudo se pode mudar no mundo menos uma coisa que é a geografia, e a geografia nos colocava dentro da América do Sul e, dentro da América do Sul, nós tínhamos que realmente ocupar um espaço que até então nós não tínhamos ocupado e como referência eu via, quer dizer, o Mercado Comum Europeu com um espaço econômico que se criava, via o espaço econômico que se criava na Ásia, os Tigres, o Japão e também eu pensei que a América do Sul era o único espaço vazio que, a nível mundial, ainda nós não tínhamos iniciado um processo de criação de uma área econômica, política e integrada. (José Sarney)

No rol de modificações ou ajustes realizados, podem ser citados os esforços no intuito de favorecer aspectos de interdependência entre o Brasil e países africanos, particularmente com aqueles cuja Língua Portuguesa fosse o idioma oficial – PALOP, por meio de uma política de valorização das identidades culturais. Em 1989, em São Luís, realizou-se o encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Português, tornando-se o embrião do projeto de constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP. Nessa reunião, em que estiveram presentes os chefes de Estado de Portugal, Angola, Moçambique, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, foram aprovados os objetivos comuns que integrariam tais países no Instituto Internacional de Língua Portuguesa, a saber:

- a) promover a defesa da língua portuguesa, no pressuposto de que se trata de patrimônio comum dos países e povos que a utilizam como língua nacional ou oficial;
- b) fomentar o enriquecimento e a difusão do idioma como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico;

- c) promover o desenvolvimento das relações culturais entre todos os países e povos que utilizam o português;
- d) encorajar a cooperação, a pesquisa e o intercâmbio de especialistas nos campos da língua e da cultura;
- e) preservar e difundir o Acordo Ortográfico já assinado pelos sete e em curso de ratificação. (CPLP - Documentos)

Em paralelo, o governo buscou reforçar mecanismos, como o sistema de *countertrade*, que garantissem o intercâmbio comercial entre os dois lados do Atlântico. Em síntese, o sistema de *countertrade* consistia num instrumento de capacitação e facilitação do comércio do Brasil com o continente africano, pois possibilitava o pagamento total ou parcial de mercadorias por mercadorias. Tendo o petróleo como principal produto de troca, a ativação deste mecanismo pretendia aperfeiçoar o potencial comercial e empresarial brasileiro no continente africano, bem como nas incursões do país no Oriente Médio e América Latina, garantindo-lhe certa margem de autonomia nos seus esforços de ampliação e diversificação de parceiras.³¹

Ademais, buscou-se criar convergência em torno de questões bilaterais e internacionais que expressassem aspirações mútuas de cooperação e intercâmbio, o que indica uma preocupação em garantir interesses políticos e econômicos brasileiros. Assim, a aplicação do *countertrade* fez favorecer um intercâmbio comercial substancial entre o Brasil e a Nigéria e, posteriormente, Angola, constituindo-se em um instrumento estratégico acerca da possibilidade de desenvolvimento de mercados e abastecimento no Terceiro Mundo, reforçando o diálogo no âmbito das relações Sul-Sul. (OLIVEIRA, 1987)

Assim, em 1988 o Brasil alimentava três linhas de crédito com Angola: a de curto prazo, para financiamento de bens de consumo (180 dias), que variava de US\$ 50 milhões a US\$ 90 milhões; a de médio prazo, para os bens de capital (até 5 anos) que variava de 60 a 120 milhões de dólares; e a terceira, específica para a construção da hidrelétrica Capanda pela Odebrecht S.A., que absorveu recursos superiores a US\$ 1 bilhão.³² Esses esforços de aproximação do Brasil com o continente africano durante o governo Sarney passaram a convergir com as preocupações expressas pelos parceiros da região, particularmente em relação à

³¹ Para o papel do *countertrade* na promoção das exportações brasileiras, ver os trabalhos de Fonseca (1984) e Santana (2003).

³² O Banco do Brasil cortou os créditos de curto e médio prazo durante o governo Collor.

África do Sul e ao apartheid. As dimensões de cooperação econômica viriam a se alinhar à postura política mediante a declaração de “nossa total condenação ao apartheid e nosso apoio sem reservas à emancipação imediata da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas”, na XL Sessão da Assembléia Geral da ONU.

Posição consubstanciada pela formalização brasileira de sanções ao apartheid que incluíram: o veto à exportação de petróleo e derivados, armas e munições, licenças e patentes, bem como, a suspensão das atividades de intercâmbio cultural, artístico ou desportivo junto ao Estado sul-africano (em 1985) e a simbólica condecoração (em 1987) do bispo sul-africano Desmond Tutu, Prêmio Nobel da Paz e símbolo internacional da resistência anti-racial.

Por tal perspectiva, ao longo do governo José Sarney pode-se constatar esforços governamentais, ainda que limitados, no sentido de desenvolvimento das relações Brasil-África. Também é importante salientar que a política externa do governo Sarney demonstrou preocupação em assegurar a presença do Brasil no Atlântico Sul, recolhendo apoio político do continente africano para transformá-lo, em 1986, pela Resolução 41/11, (e à revelia da representação Norte-americana, que votou contra o projeto), numa Zona de Paz e Cooperação (ZOPACAS).

A criação da ZOPACAS tem um importante significado estratégico relevante, pois reverte favoravelmente ao Brasil a função estratégica do Atlântico Sul. No contexto da Guerra Fria, as marinhas sul-americanas receberam do governo norte-americano equipamentos destinados prioritariamente a possíveis conflitos anti-submarinos e à missão de auxiliar na defesa do Atlântico Sul contra uma suposta incursão de submarinos soviéticos. (VIDIGAL, 1993; 1997) Como descreve o diplomata Sérgio França Danese:

Eu acho que foi importante naquela época [do governo Sarney] o lançamento da ZOPACAS, embora não tenha sido explorado todo o seu potencial (em parte porque acho que não consultamos adequadamente os sócios da América do Sul interessados, Argentina e Uruguai), e a determinação com que impusemos o embargo à África do Sul (embora à época, por razões puramente administrativas, tenhamos elevado o nível da nossa encarregatura de negócios em Pretória de Segundo Secretário para Conselheiro...) Também foi importante envolver o Presidente da política africana, como Figueiredo havia feito (Geisel, o grande lançador da nova política africana, nunca pisou o continente) A diplomacia presidencial tem enorme importância na África e o fato de Sarney se ter engajado indo lá e

recebendo inúmeros presidentes africanos, sem dúvida foi um acerto de longo alcance. (Sérgio França Danese)

Assim, ao se decidir pela exclusão do Atlântico Sul de um envolvimento militar na disputa Leste–Oeste, ou mesmo de eventuais confrontações regionais, sinalizando o repúdio à presença de armamento nuclear na região, o Brasil deu um passo significativo para a redefinição das percepções estratégicas no Cone Sul, já que implicaria menor influência da lógica da Guerra Fria no condicionamento da defesa nacional. Como atesta o depoimento de Roberto de Abreu Sodré:

[A criação da ZOPACAS] Tinha por objetivo manter o Atlântico como zona livre de armas nucleares, de tensões e conflitos oriundos da confrontação leste-Oeste, preservando a região como elo permanente de ligação pacífica e de cooperação entre os países da América Latina e da África.

Tratava-se, em essência, de ocupar o vazio estratégico representado pelo Atlântico Sul, que começou a despertar a atenção das superpotências a partir da década de 70. O risco de que a região se tornasse foco de conflitos exacerbados se havia consumado com a crise das Malvinas, em 1982. E mesmo antes, com as operações da frota soviética em águas do Atlântico sul e, igualmente, com as guerras na África austral, sobretudo após a instalação de regimes pró-comunistas nas ex-colônias portuguesas da África. (SODRÉ, 1995, p. 321)

Elaborado pelo diplomata Antonio Celso Souza e Silva, o projeto de constituição da ZOPACAS foi apresentado ao presidente Sarney que delegou ao Itamaraty a responsabilidade de desenvolvê-lo em moldes, porém, mais modestos do que originariamente formulado pelo diplomata; que vislumbrava a possibilidade de constituição de um tratado à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no qual o Brasil teria um papel de destaque na promoção de uma zona desnuclearizada.

Acho que à época o mentor da idéia, o Embaixador Celso de Souza e Silva, viu uma oportunidade para o Brasil exercer alguma liderança em área de nosso interesse em que ainda havia um resquício de efeitos nocivos da guerra fria (Angola, sobretudo, e a questão a África do Sul sob o apartheid) A mudança nesses dois eixos que ajudaram a inspirar a iniciativa como uma contra-medida brasileira para mudar a agenda do Atlântico Sul sem dúvida prejudicou a iniciativa, que teve de ser reinventada. É obvio que havia uma dose de busca de prestígio na iniciativa, mas acredito que a motivação foi mais puramente diplomática: aproveitar uma oportunidade para uma articulação diferente entre países que sem dúvida compartilhavam interesses ligados ao seu espaço comum marítimo e ao fato de que a área era objeto de incidência de disputas extra-regionais – Guerra Fria, tentativa de afirmação da África do Sul apartheidista. (Sérgio França Danese)

Assim, as principais limitações ao projeto da ZOPACAS adivinham da situação vivenciada pelos principais parceiros: Angola, que se encontrava em guerra civil e

África do Sul, sob regime do apartheid. De acordo com o depoimento de Rubens Ricupero:

Ele [embaixador Antonio Celso Souza e Silva] queria que o Brasil sempre tivesse uma posição protagônica com relação ao desarmamento, que promovesse idéias. Era uma fronteira que tinha tudo a ver conosco. Na época havia o problema de que ainda não havíamos chegado àquele acordo com a Argentina. Havia um pouco a idéia de que isso ajudaria a evoluir dentro do próprio Brasil, da Argentina. Então a motivação foi principalmente de desnuclearização, mas ela possuía uma visão maior. [...] A idéia que se tinha deu origem a uma estrutura de tratado, como é o caso do Atlântico Norte, pensando numa estrutura de cooperação. Acho que aquilo ficou muito prejudicado porque na época, como eu te disse, a África do Sul não podia entrar, Angola estava em guerra civil, mas eu acho que um futuro governo brasileiro em busca de idéias válidas poderia tentar isso de forma nova. E é algo que só mereceria aplausos.

Constituída pelos países da costa ocidental da África e pelos banhados pelo Atlântico Sul, na América Latina³³, a ZOPACAS teve como objetivo, ainda, o de servir de fórum capaz de favorecer formas de integração e colaboração regional, um local em que o Estado brasileiro vislumbrava a possibilidade de maximização de seus interesses no plano atlântico. De acordo com Luciano Helmold Macieira, chefe da Divisão de África II do MRE:

A ZOPACAS constitui importante instrumento de entendimento e cooperação regional, que contribui para afirmar a região sul-atlântica como dotada de uma identidade própria, reconhecida não apenas pelos Estados costeiros, mas por toda a comunidade internacional. O Brasil busca maximizar o potencial de cooperação da ZOPACAS, concentrando seus esforços em alguns setores específicos, como desnuclearização completa da região; proteção do meio ambiente; combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e armas e fortalecimento da cooperação Sul-Sul. (Luciano Helmold Macieira)

Como complementam Rubens Ricupero e José Sarney, respectivamente:

Para mim, aquela moldura que foi criada pelo tratado do Atlântico Sul poderia um dia evoluir para ser uma estrutura de cooperação importante, começando por esse lado de segurança, de garantia das comunicações marítimas da zona em que estaria o Brasil, a Argentina, o Uruguai e outros países dessa área e mais os africanos de outro lado. E daí se poderia evoluir para formas de cooperação que pudessem envolver, por exemplo, a contribuição brasileira às forças de paz. (Rubens Ricupero)

Nesse mesmo sentido [da segurança regional] eu mandei apresentar nas Nações Unidas, o Brasil apresentou criando no Atlântico Sul uma área de, uma zona de paz, que foi passado por todo mundo, apenas com um voto

³³ A ZOPACAS é composta pelos seguintes países: Angola, Argentina, Benin, Brasil, Camarões, Cabo Verde, República do Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Ghana, Guiné Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, África do Sul, Togo e Uruguai.

contra dos Estados Unidos. Aquilo também era na direção que nós encontrávamos nesse ponto e, a partir daí, fizemos o primeiro tratado que era o tratado Brasil e Argentina e nosso objetivo eram 10 anos porque nós queríamos justamente não ter esse problema de segurança e marchar na direção da criação do mercado comum. (José Sarney)

Sua criação conteria a estratégia da diplomacia brasileira no que toca à preservação da condição já conquistada pelo Brasil no Atlântico Sul, uma vez que intenta reforçar os laços do país com a África negra, contrabalançando a influência argentina e sul-africana na região.

A África do Sul sempre foi uma limitação para nós na política africana. Por exemplo, em 85, 86, nós lançamos aquela idéia de ter uma área desmilitarizada, desnuclearizada no Atlântico Sul. Essa idéia é de um embaixador que já morreu, o Celso Souza e Silva, que foi um dos maiores especialistas brasileiros em desarmamento. Vem dele o impulso, ele foi à Brasília, o Sarney gostou e eu dei muito apoio, tive um certo papel nisso, junto ao Itamaraty. Mas a idéia original era muito ambiciosa, era a de um tratado como houve na ONU, mas depois de ter um tratado dos Ribeirinhos do Atlântico Sul, o que exige do nosso lado e do lado africano um objetivo conjunto de desnuclearização, de cooperação em segurança. Os Estados Unidos sempre tiveram o voto em contrário, sempre votaram contra, eles tinham medo, porque aquilo poderia atrapalhar o tráfego de navios. Mas o nosso grande problema naquela época era a parceria com o outro lado, porque Angola deveria ser um dos pés. Angola já estava mudando, mas ainda estava em guerra civil. Acabou a guerra civil, mas Angola ainda não tinha uma posição forte. Precisaríamos ter Angola, Nigéria, que são países fortes, e a África do Sul, que na época tinha o Apartheid e era nuclear, o que se constituía numa limitação muito séria. (Rubens Ricupero)

Retomada no governo Itamar Franco, a ZOPACAS ganha um sentido mais pragmático, como tentativa de fortalecimento do papel do país na região; uma resposta do governo às pressões norte-americanas de abarcar a região sul-americana em seu projeto de integração hemisférica – inicialmente como uma ampliação do NAFTA e, posteriormente, com a proposta de criação da ALCA. A ZOPACAS atendia aos interesses do país no sentido de ampliar o espaço para a cooperação econômica e comercial, propiciando a formação de mais uma zona de livre comércio; possibilitando a cooperação nas áreas técnico-científica e iniciativas de caráter político-diplomático sobre proteção ambiental desnuclearização e solução de conflitos.

Nesse período, findo o regime do apartheid na África Austral, o relançamento da ZOPACAS visa abrir um canal comum entre os países do Cone Sul e os da região africana, particularmente com a África do Sul e Angola. No primeiro caso, como destacam Hirst e Pinheiro (1995, p. 15):

Deve-se ressaltar a busca de cooperação na área tecnológica, agropecuária e de combate ao narcotráfico e, principalmente, o esforço da diplomacia brasileira, através de seu Departamento de Promoção Comercial, de aproximar o empresariado dos dois países em direção a empreendimentos conjuntos com base na crença de que a África do Sul deverá liderar um processo de integração econômica no continente, semelhante ao MERCOSUL.

Já em relação a Angola, a atuação do Brasil caracteriza-se pelo reiterado apoio em prol da pacificação do país, prestado inclusive por meio de apoio à advertência apresentada pelo Conselho de Segurança da ONU (em julho de 1993) ao líder da UNITA (Jonas Savimbi), com embargo a seu grupo, caso não abandonasse a ação militar e respeitasse o resultado das eleições de setembro de 1992. Posição, aliás, que o país mantinha em relação aos outros Estados africanos desde a década de 60.

O governo brasileiro sempre apoiou todos os movimentos de liberação nacional. Em Angola, em Moçambique, em todos os países. E no tempo do [Roberto de Abreu] Sodré, inclusive na África do Sul, contra o *apartheid*. O Brasil sempre teve uma posi o muito militante nesse particular. Eles eram recebidos l  em Brasília e nesse ponto a política foi muito coerente, também com rela o ao apoio aos movimentos de liberta o e contra o *apartheid* na África. (Rubens Barbosa)

Economia internacional: os impactos restritivos

Depois de um período marcado por um visível dinamismo diplomático, caracterizado pelo “pragmatismo ecum nico responsável” no qual se destacava uma ativa política em dire o a África e uma constante participa o nas agendas do mundo em desenvolvimento, que acompanhou a grande expansão do modelo de industrializa o e exporta o de manufaturados dos anos 70, com forte crescimento econômico, as mudanças tanto de âmbito doméstico quanto externo inferiram negativamente sobre a atua o externa brasileira. A política externa do Brasil foi compelida a reagir às investidas do exterior, e, por não as poder prever ou controlar, viu-se obrigado a assumir uma postura reativa e defensiva.

Considerando o contexto internacional e as a es até agora descritas, a análise da política externa brasileira, a partir do discurso diplomático e das variáveis econ micas, indica que ela passa a caracterizar-se pelas categorias de

marginalidade e “custo África”. No que diz respeito à primeira categoria, ela representa a percepção diplomática de que o país enquadra-se numa condição marginal no sistema internacional em transição, particularmente no que tange aos seus efeitos econômicos e comerciais. Como denuncia o discurso proferido por Abreu Sodré perante XLI Sessão Ordinária da ONU:

No que respeita à equidade, à desejável redução do grande fosso entre países ricos e pobres, vimos assistindo à paralisação quase completa da cooperação econômica internacional. As iniciativas dos países em desenvolvimento esbarram no imobilismo e mesmo na hostilidade dos países desenvolvidos. Acentua-se, por outro lado, o protecionismo comercial destes países, prática iníqua inclusive porque incorretamente comparada com as medidas legítimas que os países em desenvolvimento necessitam adotar para proteger sua nascente produção interna. Há uma diferença indistigável entre um e outro comportamento: um preserva a concentração de riqueza, sustentando atividades não-competitivas, outro busca assegurar a sobrevivência dos países mais pobres em sistema internacional injusto e desequilibrado, que os obriga, inclusive, a acumular saldos crescentes para o pagamento de seus compromissos financeiros externos.

O país, assim como o conjunto das nações latino-americanas, encontrar-se-ia encurralado pela nova configuração econômica internacional.

Esmagados pelo peso da enorme dívida externa, vivem os países da região um quadro de graves dificuldades, cujas repercussões internas se traduzem em recessão, desemprego, inflação, aumento da miséria e violência. Apanhados por uma conjunção viciosa de fatores econômicos – alta dos juros internacionais, queda dos preços dos produtos primários e seletividade de mercados nos países desenvolvidos – enfrentamos uma crise só comparável à que atingiu as economias de mercado no início dos anos trinta.

No processo de transição do regime militar, a Nova República herda o grave problema da dívida externa, que debilitava sensivelmente o relacionamento externo

brasileiro.³⁴ Sua renegociação coloca em xeque a própria capacidade do país em, por um lado, obter novos prazos de vencimento do principal, reformulando as condições gerais que regulam a dívida; e, por outro, ampliar as exportações como meio da elevação do superávit comercial e combater o crescente endividamento externo que desde o governo Figueiredo vinha comprometendo sobremaneira as finanças e a própria margem de manobra internacional do país.

Tabela 8 – Brasil: dívida externa total, por prazo (1979-1989) – US\$ Bilhões.

Ano	Longo e médio prazo	Curto prazo	Total
1979	49,9	5,9	55,8
1980	53,8	10,3	64,4
1981	61,4	12,5	73,9
1982	70,2	15,1	85,3
1983	81,3	12,2	93,5
1984	91	10,9	102
1985	95,8	9,3	105,1
1986	101,7	9,4	111,2
1987	107,5	13,6	121,1
1988	102,5	10,9	113,5
1989	99,2	16,2	115,5

Fonte: Banco Central, www.bcb.gov.br

O tema da marginalidade também transparece ao se avaliar a percepção da diplomacia brasileira sobre o diálogo Norte-Sul. Tradicionalmente pautado pela articulação do Grupo dos 77, no contexto da bipolaridade Leste-Oeste, no governo Sarney este diálogo adquiriu um tom dissonante em relação ao Sul. As acusações do Norte quanto ao cumprimento dos direitos humanos, às pressões para adesão ao TNP, combate ao narcotráfico, ao terrorismo, à imigração ilegal, aos conflitos

³⁴ Na virada da década de 70 para 80 o contexto internacional foi extremamente desfavorável para o conjunto dos países em desenvolvimento, conseqüentemente para uma das premissas básicas da política externa brasileira em sua vertente terceiro-mundista. O preço do petróleo, por exemplo, elevou-se pela segunda vez, passando de US\$ 12,4 para US\$ 34, 4 o barril, fato que acarretou um adicional nas despesas da balança comercial brasileira de US\$ 37,7 bilhões entre 1979 e 1983. Registra-se, além disso, a ocorrência da alta das taxas de juros internacionais: nos EUA, a taxa básica de empréstimos bancários sobe de 5,7% em 1975 para 18,8% em 1984, sendo que a taxa *libor* e a *prime rate* atingiram, respectivamente, 16,4% e 21,5% no ano de 1980. Em conseqüência, o pagamento de juros sobre a dívida externa brasileira passou de US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 11,4 bilhões em 1982. Neste íterim, o país entrou em um processo de insolvência externa: o endividamento brasileiro acumulado até aquele momento chegou a US\$ 93 bilhões de dólares em 1983. Endividamento que, registre-se, perdurou ao longo da década e esteve na origem de vários problemas enfrentados pelo Estado: a deterioração das contas internas (crise fiscal do Estado), a queda da atividade econômica e a disparada da inflação. Assim, não seria incorreto deduzir que a crise dos anos 80 tem como origem o endividamento externo oriundo dos objetivos industrializantes da ditadura militar, no contexto das duas crises do petróleo e da explosão dos juros internacionais.

regionais e à democratização ditam a agenda e condicionam as negociações internacionais do país que, no plano doméstico, ainda enfrenta a densa e complexa tarefa de:

[...] transformar as estruturas jurídicas e institucionais remanescentes do autoritarismo, convocar a Assembléia Nacional Constituinte, canalizar e resolver as demandas sociais e políticas recém liberadas, proceder ao ajuste econômico, enfrentar um emaranhado de problemas sócio-econômicos, que iam da pressão da dívida externa à inflação, do crescimento da pobreza absoluta ao incremento dos problemas urbanos, da crise do abastecimento ao progressivo desinvestimento que afetava a economia, dos problemas ambientais que acabariam por concentrar a atenção internacional sobre o Brasil à evidência dos problemas na área dos direitos humanos e à pressão por resolvê-los.” (CORRÊA, 1996, p. 365)

Nesse cenário, torna-se patente a opção brasileira pelo enfrentamento de temas até então tidos como inegociáveis, o que indica sua preocupação em responder positivamente às demandas políticas internacionais. A partir da segunda metade da década de 80, o fortalecimento da hegemonia norte-americana e a implementação da “agenda de valores hegemônicos universalmente aceita” (VIGEVANI; CORREA; CINTRA, 1999) abriram novos contextos de vulnerabilidade para o Brasil, que se caracterizariam pela adoção dos padrões internacionais de normas de proteção do trabalho, dos direitos humanos, do meio-ambiente, dos inventos, dos consumidores, entre outros. Estes foram somados a condicionamentos tradicionais, como os referentes à segurança e à exploração da Amazônia.

Reiterados os princípios de autodeterminação e não-intervenção, o governo decide aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, reconhecendo que: “A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo homem na História contemporânea.” (Sarney, 1995) Por conseqüência, compreende-se por que: “A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamado internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações.” (Sarney, 1995) Portanto, o porquê de o país veio tornar-se signatário de vários tratados internacionais que, até então, eram encarados com certa desconfiança e apreensão.

[...] o Brasil se tornou signatário do Tratado de São José contra torturas, e os biodegradáveis. Quer dizer, a partir de então nós iniciamos uma relação internacional de desmanchar, quer dizer, toda aquela coisa que tinha sido criada pelo período autoritário nas nossas relações internacionais, como também a adesão, já isso era uma adesão com o Tratado de São José, a todas aquelas iniciativas relativas a direitos humanos e meio ambiente também, porque o Brasil naquele tempo estava colocado na parede porque nós tínhamos tido, nós éramos os vilões da degradação do meio ambiente, então nós iniciamos uma ação diplomática de grande envergadura para trazer para o Brasil a conferência de ecologia, a segunda conferência, a primeira foi feita em Estocolmo, a segunda seria essa e com isso nós queríamos demonstrar que o Brasil ao contrário de ser um vilão, que ele estava inserido dentro da política mundial dos problemas transnacionais entre eles, os problemas de meio ambiente, isso era uma direção que nós imprimimos na política externa brasileira. (José Sarney)

Frente ao quadro, tanto setores governamentais quanto da sociedade civil passaram a relativizar a importância das relações Sul-Sul, compreendendo que os países do Terceiro Mundo encontravam-se em situação igualmente insatisfatória do ponto de vista financeiro e comercial, tornando-se incapazes de suprir as demandas nacionais para a ampliação das exportações. Percepção ratificada pela análise da situação dos países em desenvolvimento ao longo do período em que, imersos num processo de marginalização econômica entre as décadas de 70 e, mais substancialmente, na de 80, registram uma retração na participação no comércio mundial (Tabela 9), ao mesmo tempo em que há um aumento expressivo do endividamento externo (Tabela 10)

Tabela 9 – Participação dos Países em Desenvolvimento no Comércio Mundial (em % do comércio global)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Nas exportações	18	24	28	27	25	25	24	20	20	20	20
Nas importações	17	21	22	25	25	24	22	21	19	18	19

Fonte: International Trade Statistics Yearbook/ONU, 1990, pp. 994-995, *apud*: SENNES (2003, p. 78)

Tabela 10 – Indicadores da Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento, 1980, 1988, 1995

	Dívida Total (bilhões \$)			Dívida como % do PIB			Serviço da Dívida como % das Exportações		
	1980	1988	1995	1980	1988	1995	1980	1988	1995
Todos os países em Desenvolvimento	667	1.334	2.068	27	35	38	13	23	16
África Subsaariana	84	165	223	31	67	74	10	21	15
Leste asiático e Pacífico	94	215	473	22	30	29	13	19	11
Sul da Ásia	38	98	168	17	28	39	12	26	25
Europa e Ásia Central	88	220	295	26	18	36	9	19	15
Oriente Médio e Norte da África	84	177	217	19	42	40	5	18	14
América Latina e Caribe	259	458	607	36	57	40	37	40	30
Países Seriamente Endividados	60	152	226	31	104	128	11	29	21

Fonte: Banco Mundial, World Debt Tables, 1996.

No caso dos países africanos a situação é particularmente agravada pela progressiva deterioração de sua capacidade econômico-financeira. Na região da África Subsaariana, em menos de dez anos a dívida externa praticamente duplica, registrando uma evolução da dívida total de 84 para 165 bilhões de dólares entre 1980-1988, o que corresponde, respectivamente, à evolução do comprometimento do PIB dos Estados da região de 31% para 67%. As relações comerciais dos países africanos são igualmente afetadas, uma vez que o serviço da dívida em relação à porcentagem das exportações salta de 10% para 21% no mesmo período. Indicadores que se manterão negativamente expressivos até a primeira metade da década de 90 quando, como visto mais a frente, o cenário econômico-financeiro da região começa a dar sinais de recuperação.

Dessa forma, apreende-se que a conjunção de variáveis de ordem doméstica e externa põe em xeque a manutenção da política externa que vinha sendo desenvolvida pelo país em relação ao Terceiro Mundo. Para o continente africano, conseqüentemente, essa política externa vê-se sensivelmente abalada, pois a desarticulação da lógica terceiro-mundista e dos postulados diplomáticos nas suas articulações frente ao embate Norte-Sul inviabiliza parte da legitimidade da ação diplomática que, mesmo não se declarando terceiro-mundista, tinha na identidade com o Terceiro-Mundo um dos seus pilares básicos. A partir de então, descreve um dos entrevistados, o Brasil passa a perder espaço no continente africano.

Mas [no governo Sarney] o Brasil havia começado a perder espaço na África por conta dos problemas econômicos da maioria dos sócios cultivados ao longo dos anos 70 e começo dos 80 - vários países tiveram problemas cambiais ou de estrangulamento do setor externo - ou por não ter podido fazer face à concorrência dos competidores. Portugal, por exemplo, rapidamente nos foi tomando espaço em Angola, começando no final dos anos 80 e, o nosso sistema de trading companies à base de comércio barter esgotou-se rapidamente. (Sérgio França Danese)

A percepção governamental é a de que:

Então, as nossas relações aqui, na área do continente, elas teriam que ser aqui. Nós temos que jogar o jogo do nosso continente e não sair para essa tentativa de uma aspiração de ficar como o último no primeiro mundo se ocuparmos o nosso espaço, porque a primeira posição, é uma posição falsa e, a segunda, é uma posição que tinha objetividade não só da parte física como também da parte política. (José Sarney)

Os esforços do governo são concentrados no espaço Sul-americano, onde:

O nosso objetivo, então, era o modelo europeu, criar um mercado comum tipo o Mercado Comum Europeu [...] um mercado comum que fosse não somente uma zona de livre comércio, mas que fosse muito mais profunda, que fossem acertadas as nossas políticas macro-econômicas, que nós acertássemos instituições, quer dizer, supranacionais que pudessem elas, conjugadamente, como se fez dentro da Europa. Ao mesmo tempo, nós tínhamos a visão da dificuldade de ser uma coisa que tivesse períodos retóricos, de dar passos que nós tivéssemos que voltar, então tivemos muito cuidado em fazermos as coisas objetivas e concretas que fossem passos firmes e aí a primeira coisa que nos levou a trabalhar foi justamente construir uma relação baseada nesse ponto, uma relação de absoluta sinceridade, de absoluta transparência, e também de absoluta segurança para que nós não tivéssemos nenhum avanço que tivéssemos que provocar recuos. (José Sarney)

Desta forma, a agenda do governo seria sensivelmente pautada pela idéia de integração regional, o que levaria o Presidente a considerar que os olhares da diplomacia, durante seu governo, voltar-se-iam para a América do Sul, em contraposição ao espaço até então vislumbrado pelos governos predecessores no Atlântico Sul.

Basta dizer que o Brasil não tinha tradição de comparecer, o Presidente da República não comparecia às solenidades de posse dos outros presidentes, porque era uma tradição brasileira que era mantida e tal, que nós também rompemos e a partir desse momento iniciamos o programa da diplomacia presidencial. Eu acho que isso é um dado muito importante: eu visitei todos os países da América Latina, todos. Fui até o Suriname, fui à Guiana e visitei todos eles no sentido de nós darmos uma visão de que nós éramos vizinhos que estávamos de costas e que nós estávamos mudando nossa posição colocando nossos olhos fora do Atlântico e colocando nossos olhos internamente para os espaços americanos, da América do Sul. (José Sarney)

Assim, ao ingressar na segunda metade da década de 80, o peso dos condicionantes econômicos internacionais e a percepção governamental dessa situação alteram negativamente as relações e perspectivas da política externa nacional para o continente africano. Em boa medida porque, nesse contexto, a persistência da crise no Brasil, contrastava com o rápido crescimento da economia mundial, impulsionado pela recuperação dos países afetados pelos choques do petróleo e pela dívida, bem como, pelo surgimento de novas áreas dinâmicas entre os países em desenvolvimento – NIC's: Hong Kong, Coréia, Cingapura e Taiwan (Tabela 11). Os problemas econômicos brasileiros – tais como a queda no ritmo de expansão, a falta de capacidade para corrigir os desequilíbrios macroeconômicos e o agravamento do quadro social – dificultavam a atualização e o aprimoramento de nossos vínculos com o contexto mundial. Em síntese:

A desarticulação, portanto, do movimento dos países do Terceiro-Mundo atingiu, de uma só vez, as bases econômicas e políticas da matriz externa brasileira. Obrigou o país não apenas a reequacionar seu alinhamento político internacional, mas também a retroceder de vários espaços comerciais que havia conquistado nos anos anteriores. Em síntese, o fim do movimento do Terceiro Mundo, e portanto, da lógica política baseada na noção Norte-Sul, foi um dos fatores de desgaste da matriz externa brasileira ao longo dos anos 80. (SENNES, 2003, p. 80)

Tabela 11 – Brasil e NIC's asiáticos: indicadores sobre produção, renda e participação no comércio internacional

Indicadores	Anos	Brasil	NIC's asiáticos
Participação na Produção Mundial	1967	1,6	0,9
	1980	2,9	1,6
	1986	2,8	2,1
Participação nas exportações Mundiais	1967	0,8	1,7
	1980	1,0	3,9
	1986	1,2	6,3
Participação nas importações Mundiais	1967	0,7	2,2
	1980	1,2	4,2
	1986	0,9	5,1
Participação nas exportações de produtos primários	1967	77,8	19,5
	1980	33,1	5,7
	1986	27,4	3,1
Performance de exportação de manufaturas (ganhos x perdas de mercado, em milésimos do comércio internacional)	1967	5,0	14,7
	1980	3,3	17,0
	1986	2,0	9,4

Fonte: Adaptado de Veiga (1991)

O país não consegue beneficiar-se desse novo dinamismo externo, sofrendo com a incapacidade de ampliar sua participação nos fluxos de comércio e de investimento externo, de financiamento e de tecnologia. Como demonstra a Tabela 12, mesmo quando comparado com outros países latino-americanos, a participação brasileira nos fluxos internacionais de investimento direto é nitidamente reduzida, passando de cerca de 5,2% entre 1977-80 para 3,31% entre 1981-85 e menos de 2% e 1% , respectivamente, entre a segunda metade da década de 80 e o início da década de 90.

Tabela 12 – Brasil e principais países latino-americanos: participações no fluxo de investimento direto total, 1976-1992

	1977-80	1981-85	1986-90	1991-92
Argentina	0,72	0,98	0,58	2,11
Brasil	5,18	3,31	1,51	0,91
Chile	0,40	0,60	0,51	0,62
México	1,86	2,49	2,06	4,07
Total	8,26	7,38	4,65	7,72

Fonte: BIELSCHOWSKI; STUMPO (1996, p. 10)

Por conseqüência, a percepção governamental é a de que o crescimento 'generalizado' vivenciado no período militar se arrefece e se torna, claramente, desigual. Alguns países crescem sensivelmente mais que outros e os processos de diferenciação se acentuam. Entre as potências, consolida-se a afirmação do Japão e da CEE, e com isso, o universo econômico torna-se multipolar; também há crescente diferenciação no Terceiro Mundo, com a distância entre os NIC's, os países africanos e os latino-americanos na década de 1980.

Os dados descritos convergem para minar a sustentabilidade da política brasileira em direção à África atlântica, sub-região com a qual o relacionamento comercial brasileiro agora se via adversamente afetado em função da crise que atinge a maioria dos países da África Subsaariana e pelo fim da política de incentivos às exportações subsidiadas de bens e serviços pelo Brasil. Após ter experimentado seu apogeu nos anos 1960-1970, em decorrência de um conturbado período de crise política e econômica pelo qual o país atravessava, o interesse brasileiro pelo continente africano na segunda metade da década de 1980 encontrava-se em acentuado declínio; registrando-se que, no curto período de 1985 a 1989, a

participação da África na corrente de comércio do Brasil decresce de 7,8% para 2,81%, no caso das exportações, e de 13,6% para 3,0% nas importações (Tabela 13)

Tabela 13 – Intercâmbio Comercial Brasil-África, 1985-1990
(Exclusive Oriente Médio)

Ano	E X P O R T A Ç Ã O			I M P O R T A Ç Ã O		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. % (**)	US\$ F.O.B.	Var. % (*)	Part. % (**)
1985	2.021.696.099	---	7,89	1.732.262.140	---	13,16
1986	943.603.989	-53,33	4,22	691.387.031	-60,09	4,92
1987	1.059.089.390	12,24	4,04	529.087.095	-23,47	3,52
1988	1.122.665.438	6,00	3,32	646.580.298	22,21	4,43
1989	965.867.182	-13,97	2,81	548.647.272	-15,15	3,00
1990	1.012.322.644	4,81	3,22	578.210.689	5,39	2,80

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Obs: VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO: Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal. (*) Mensal = Sobre o mês anterior. (**) PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil.

A crise econômica internacional que se registra neste período é particularmente profunda na África, tornando os mercados africanos cada vez mais reduzidos. Com a elevação das taxas de juros (de cerca de 3 a 4 % em 1973, para 22 a 23% nos anos 80) decaí significativamente o interesse comercial brasileiro pelo continente africano. Nesse contexto, os países africanos sofrem intensamente com os efeitos da dívida externa, a escassez de recursos para o desenvolvimento e os rigorosos programas de ajustamento estrutural coordenados pelo FMI e pelo Banco Mundial, que fragilizaram as economias africanas, reduzindo-lhes a capacidade em ampliar o comércio exterior para os mercados do Sul. (SANTANA, 2003)

A crise no comércio exterior africano é particularmente evidente. Embora se registre que seu arrefecimento se dá ao longo da década de 50, é precisamente entre as décadas de 80-90 que sua participação no fluxo internacional de comércio diminui mais expressivamente (Tabela 14). Tal fato repercute diretamente na composição do fluxo de comércio, pois, a menor participação na corrente internacional de comércio inibe a capacidade de absorção de novas tecnologias e a própria eficácia e viabilização de projetos estruturais. Em conseqüência, nesse período, percebe-se que as exportações e importações continuam a exibir os típicos padrões coloniais de especialização: exportação de produtos agrícolas e matérias primas minerais, o que

inclui o petróleo, no caso de alguns países; e importação de bens de capital, máquinas, bens manufaturados e energia, largamente adquirida pela maioria dos países.

Tabela 14 – África: participação nas importações e exportações mundiais (em %) (Exclusive Oriente Médio)

1950	1960	1965	1979	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
3,3	3,5	2,9	2,4	2,3	2,5	1,7	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics, p. 35.

Frente a esse cenário, e em meio às demandas comerciais e às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil, depreende-se que o relacionamento com os países africanos não é uma dimensão que possa ser privilegiada, mesmo por que os Estados africanos não são capazes de favorecer um intercâmbio político e comercial satisfatório. De acordo com a avaliação do diplomata Sérgio Danese, ao longo do governo Sarney:

A maior dificuldade enfrentada [pelo Brasil no seu relacionamento com os Estados africanos] foi de natureza econômica: o Brasil estava em crise de balanço de pagamentos, os créditos concedidos a diversos países africanos para financiar o comércio (exportações brasileiras) revelaram-se em grande maioria desastrosos, vários dos países africanos entraram em crise e provavelmente nos faltou visão de longo prazo. Também enfrentamos à época o problema da escassez de recursos para implementar a política africana, implantar bem os nossos postos diplomáticos, apostar nas relações bilaterais com cada país selecionado. (Sérgio França Danese)

No quadro geral da política externa brasileira, a manutenção das relações com o continente africano é percebida como relativamente onerosa. Uma dimensão de baixa consistência para a projeção internacional do país; um vetor externo caracteristicamente deficitário, insuficiente. Como sintetiza o diplomata Luciano Helmold Macieira:

O Governo Sarney ressentiu-se enormemente do quadro de dificuldades econômicas internas, e isso reduziu, em termos gerais, a sua capacidade de atuação externa. Recorde-se que, além disso, estava em marcha uma ampla reorganização do país, com a Constituinte. A crise dos juros, que levou à moratória de 1982, trouxe novas questões e obrigou fossem priorizados os esforços com vistas à normalização da situação econômica. Esse quadro de crise certamente refletiu na relação com a África, tendo sido o Brasil forçado a reduzir sua atuação na região. No plano externo, as iniciativas mais importantes naquele período foram tomadas no âmbito da integração regional, com a maior aproximação do Brasil com a Argentina, acontecimento relevante no panorama político e estratégico da região e que

levaria, posteriormente, à assinatura do Tratado de Assunção (já no Governo Collor), que estabeleceu o MERCOSUL. (Luciano Helmold Macieira)

Nesse período, a crise que se impõe ao Brasil e particularmente à África afeta as suas relações, implicando uma atenção diferenciada para o continente africano, que deixa de ser uma região essencial para a promoção dos interesses do país. A partir de então, considera Fernando Jacques de Magalhães Pimenta, Diretor do Departamento da África do MRE:

Houve uma variação em termos gerais, não no relacionamento em si. E essa variação se deveu a aspectos como esses: nos anos 80 foi claramente o problema da desaceleração econômica da crise que nós vivemos aqui; há também os fatores dos africanos. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Com efeito, a categoria “custo África” engloba um contexto no qual se identifica a conjunção de variáveis tanto econômico-comerciais quanto políticas. No primeiro caso, ela se atrela ao arrefecimento da intensidade comercial: ao longo do governo Sarney as relações comerciais Brasil-África sofrem um retrocesso visível, levando os níveis de comércio retornarem aos das décadas de 1950 e 1960.³⁵ Já no início da década de 1990, o comércio do Brasil com a África fica em torno de 3% das relações comerciais do país, após ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década anterior. (SARAIVA, 1994, p. 320)

No plano político, a categoria “custo África” engloba a percepção amplamente difundida, e posteriormente consolidada, de que a insistência no relacionamento com o continente africano teria um custo relativamente elevado para a política externa brasileira. Com efeito, esse “custo” está associado à idéia de que as lutas por libertação e a conquista das independências ocorridas entre as décadas de 60 e

³⁵ A Cotia Trading e o Grupo Pão de Açúcar, que atuavam no mercado de produtos agrícolas e de abastecimento, foram absorvidas por empresas locais. No caso da Cotia, ocorre a venda seus empreendimentos agrícolas para empresas nigerianas, mantendo somente pequenos escritórios em Lagos e Luanda para exportação de produtos alimentícios e alguns equipamentos para tratores e veículos em geral. O Grupo Pão de Açúcar ficou apenas com a gestão do supermercado, inaugurado em Angola, em 1973, e nacionalizado pelo governo revolucionário em 1975. Outras empresas brasileiras que atuam em Angola interromperam muitas obras em andamento por conta da guerra civil. A Odebrecht paralisou as obras na Hidroelétrica de Capanda e a exploração de uma mina de diamantes em Luzanda. Mas a Braspetro, subsidiária da Petrobras, manteve os acordos de exploração com a estatal angolana Sonangol para continuação das pesquisas e extração de petróleo no litoral do país. (Penha, 1998)

70 não lograram por fim a maior parte dos conflitos vivenciados no continente africano.³⁶

Já na década de 80, cristalizou-se a imagem de que os Estados da África, em comparação ao seu período colonial, ainda seriam impressionantemente frágeis; tanto quanto numerosos. Estruturados, em sua maioria, a partir de elites étnicas, estes Estados eram considerados incapazes de gerar instituições nacionais que assegurassem a aplicação e o cumprimento de leis e contratos. A natureza do pacto social, expresso pela ordem constitucional e seus processos, não resultara em níveis de coesão social capazes de garantir a paz em tempos de crise.³⁷

Fato que se ligava diretamente à prevalência do sistema unipartidário que, sob qualquer forma e intento, fez proliferar o modelo de Estado de partido único como fundamento de unidade e bem-estar social geral, frustrando as expectativas criadas ao longo da descolonização, acarretando num processo desenfreado de crises e desacertos. (SYLLA, 1977) Sua adoção acarretou no patrimonialismo, nepotismo, tribalismo e corrupção generalizada, minando o otimismo da era da independência, propiciando intervenções militares cujos registros, com poucas exceções, têm sido muito piores do que aqueles dos regimes que eles substituíram. (GROVOGUI, 2004, p. 125)

Conseqüentemente, os Estados africanos seriam pouco para não dizer quase nada atrativos aos investimentos externos.³⁸ Paralelamente, o deteriorar da situação econômica veio contribuir para o aumento do fluxo de refugiados e migrantes, agravando as condições de higiene, segurança e habitação. Nesse ambiente, o continente africano transformou-se em palco para o crescimento desenfreado de

³⁶ Parafrazeando Bahia, pode-se considerar que a revolução africana seguiu uma trajetória marcada pela breve euforia após a independência, instauração de partido único ou tomada de poder pelos militares, forte estatização da economia e ampla esperança de democratização; em muitos casos, seguidas de uma restauração autoritária sobre um fundo de crise de identidade e de violência. (BAHIA, 2002, p. 116)

³⁷ Percepção endossada por Grovogui (2004, p. 141), para quem: “Em muitos países africanos – embora não em todos – o pacto social pós-colonial e seus valores, identidades e interesses fundamentais não refletiram a aspiração coletiva. Da mesma maneira, culturas cívicas e tradições que emanavam de contextos institucionais locais obrigaram os excluídos a olharem além do estado e para fora da nação em busca de identidades, valores e interesses alternativos.”

³⁸ Em boa medida porque: “[...] os novos Estados independentes tentavam controlar economicamente as riquezas de seu solo e subsolo, ainda dominadas pelos trustes; e a política de nacionalização, então implantada, multiplicou os conflitos que, indiretamente, abalaram a economia mundial – por exemplo, durante a crise do petróleo de 1973.” (FERRO, 1996, p. 394)

uma série de doenças, ainda que muitas delas totalmente passíveis de controle (como poliomielite, sarampo, dengue etc.), fossem (e ainda são) capazes de fazer milhões de vítimas a cada ano. Já no caso da epidemia de AIDS, a situação apresentou-se de forma mais assustadora, chegando ao ponto de afetar as perspectivas demográficas em longo prazo em vários países.³⁹

A esse conjunto de indicadores associou-se a queda das receitas das exportações tradicionais, ocasionada pela deterioração do preço das *commodities*, que levaram ao atraso do pagamento e acúmulo das dívidas exteriores⁴⁰. Esse fato teve como consequência a concentração dos HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) no continente africano. Entre as décadas de 80 e 90, dos 41 HIPC, 33 encontravam-se na África, registrando-se que, entre os 20 HIPC classificados como em situação de endividamento insustentável, 16 localizavam-se na África Subsaariana. A Tabela 15 abaixo fornece indicadores da gravidade do endividamento externo destes países, cujo comprometimento econômico e financeiro tornou-se claramente insustentável.

Tabela 15 – Dívida Externa como porcentagem do PIB (média do período)

Categoria do país	1980-84	1985-89	1990-94	1995-2000
HIPC	38	70	120	103
Outros países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA)	21	33	38	33
Outros países de rendimento baixo-médio	22	30	27	26

Fonte: GAUTAM (2003)

Relações Brasil-África: o distanciamento progressivo

O baixo embasamento societário em plano nacional, expresso pela ausência generalizada de conhecimento sobre a realidade africana, também contribuiu para a

³⁹ Como mostra o último Informe da ONU acerca dos Objetivos do Milênio (FAO, 2006), ao adentrar a década de 90, 44,6% da população da África Subsaariana contava com menos de US\$1 por dia para se manter. Passada mais de uma década, esta cifra praticamente não se alterou, registrando-se que 44,0% da população mantêm-se no mesmo patamar socioeconômico.

⁴⁰ Se, em 1975, as matérias primárias representavam 26% das importações da Comunidade Européia, esse número cai para 22% em 1980 e 17% em 1986. Por consequência, os preços dos produtos agrícolas caem significativamente durante as últimas duas décadas, lavando os países do Terceiro Mundo a um “choque dos termos de troca”. Somente entre 1980 e 1995 os *terms-of-trade* dos países em desenvolvimento pioraram em 30%.

depreciação das relações diplomáticas, colaborando para o distanciamento progressivo do Brasil em relação ao Continente. Com a exceção de algumas poucas empresas de grande porte, mesmo no meio empresarial brasileiro a percepção acerca das oportunidades comerciais ou sobre a economia dos países africanos demonstrava-se superficial ou caricatural, noção que, de certa forma, até hoje se mantém. Como atesta Pimentel (2000, p. 10):

Excluídas algumas grandes empresas, que procuram consolidar presença no continente africano, o setor privado brasileiro não está familiarizado com as diferenças entre os diversos países africanos, tendendo a julgar a África como um todo em função dos aspectos negativos ressaltados pela imprensa.

A confluência desses indicadores, conseqüentemente, impossibilitou a sustentação de uma política externa para o continente africano, nem mesmo se conseguiu manter as bases que vinham sendo desenvolvidas sob o período militar. Para um país que enfrenta a tarefa de consolidar o regime democrático, a insistência no relacionamento com um continente mergulhado em crises político-institucionais, como se configurava a África na época, encontrava pouco apoio⁴¹, como atesta o depoimento de um dos diplomatas envolvidos com o tema.

Nos anos 70, período do regime militar houve um momento de intensificação das relações, que depois se esvaziou por motivos conjunturais, principalmente nos anos 80, com a crise econômica, a chamada década perdida da América Latina, no Brasil, inclusive. Não foram continuados os programas de cooperação e perdeu-se, desse modo, o ímpeto que se desejava em relação à África em termos de iniciativas concretas, ficando um relacionamento adormecido durante bastante tempo, salvo talvez no tocante à África portuguesa por motivos óbvios e com relação a algum outro país mais importante como a Nigéria, parceiro comercial importante. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Em comparação com períodos anteriores, percebe-se que as relações Brasil-África tornam-se cada vez menos relevantes. Ao fim dos anos 80, essas relações traduzem um cenário marcado pela crise da dívida externa nos dois lados do Atlântico, pelo arrefecimento do sistema bi-polar e posterior fim da Guerra Fria, pelas mudanças políticas na África Austral, em particular pela independência da Namíbia e início da implosão do apartheid, e pela revisão dos parâmetros das relações Norte-Sul. Com a crise do endividamento no Brasil e nos países africanos, inviabiliza-se a manutenção

⁴¹ É importante ressaltar o fato da Deputada Federal Benedita da Silva (PT/RJ) ter proposto uma emenda constitucional pela qual o governo brasileiro deveria romper as relações diplomáticas com governos que praticassem oficialmente a discriminação racial. A emenda não chegou a alcançar o número necessário de votos.

das linhas de crédito brasileiras para os parceiros africanos. Ao mesmo tempo, observa-se, no plano das relações bilaterais, o contencioso de dívidas não-pagas e o ônus, para o Brasil, da não-renovação de antigas linhas.

Em conseqüência registra-se um afastamento do Brasil em relação aos parceiros africanos que:

“[...] eram nossos grandes aliados na política de valorização de produtos primários, nos Acordos Internacionais do Café, do Cacau, do Açúcar. Aliados e competidores, mas às vezes, mesmo competindo é aliado, devido aos interesses em comum. A África era e continua a ser um grande fornecedor de produtos para o Brasil, sobretudo de petróleo, assim como um grande mercado para os produtos brasileiros. Mas falhamos num determinado momento, pois saímos da corrida, com medo dela. Fomos para a Copa do Mundo para perder, fingindo que íamos ganhar, mas na primeira dificuldade, a gente “arrepia”. (Alberto da Costa e Silva)

Nesse cenário, a política externa brasileira para a África sofre demasiadamente, pois sua manutenção, pelo menos nos moldes que vinha sendo desenvolvida, vê-se comprometida até mesmo no âmbito diplomático. Nas palavras de um embaixador, para a diplomacia, a política em direção ao continente africano perde espaço e sua legitimidade passa a ser contestada. A percepção em muitos setores é a de que, tanto política como comercialmente: “A África é deficiente.” (Rubens Barbosa) No âmbito do Itamaraty, registra-se que poucos membros, em particular “[...] os ex-funcionários do departamento de divisão da África” (Alberto da Costa e Silva), mantêm o interesse naquele continente e insistem em sua relevância. Mesmo assim, a partir de então:

Houve um desinteresse crescente. A África não era, até recentemente, prioridade para a opinião pública brasileira. Além disso, ela havia entrado em um processo econômico complicado, semelhante ao do Brasil quando houve uma retração nos negócios internacionais, e a África foi um dos continentes que mais sofreram com isso. Sobreviviam na África somente os exportadores de petróleo, os demais setores estavam todos em crise. Essa crise econômica foi acompanhada pela imensa crise política e de expectativas na África, ou seja, ela, que era a expectativa dos anos 60, nos anos 80 passou a ser um desastre, um continente sem solução na percepção do mundo, especificamente para os brasileiros. Não valia a pena investir na África. Angola, Moçambique estavam em guerra civil; Guiné-Bissau, paupérrima; Cabo Verde, se pudesse, voltaria a fazer parte de Portugal – que seria mais vantajoso para eles, pois grande parte do dinheiro era dos imigrantes que vinham de Portugal e assim teriam livre acesso, não precisariam de passaporte. Mesmo países até então tranquilos como a Etiópia e a Libéria, que eram os dois Estados independentes mais antigos da África, entraram em crise, em processo de ruptura. As elites da Libéria são destruídas. Ou seja, tínhamos um cenário que não encorajava. Nossa política africana estava agonizando; só não agonizou porque havia sempre

no Itamaraty aqueles abnegados que mantinham o fogo. (Alberto da Costa e Silva)

A transição para a segunda metade dos anos de 1980 impõe ao Brasil e à África dificuldades de todas as ordens. No Brasil, a situação não deixa de ser aflitiva: entre 1975 e 1985 a dívida externa passa de US\$ 21 bilhões para mais de US\$ 95 bilhões, observando-se que sua renegociação resulta em perda de liquidez da economia, incapacitando o país de dar sustentação a sua política comercial em direção ao mercado africano. Em tal situação, a ineficácia das políticas convencionais proporcionou um ambiente propício para teses heterodoxas; em que vários programas econômicos foram implementados sem sucesso duradouro para a estabilização macroeconômica.⁴²

Como resultado, já em 1986 o volume das exportações para a África sofre uma redução significativa: de 7,9% para 4,2% no total das exportações. Queda que irá acentuar-se ainda mais na década de 90, quando as exportações para o continente registram, entre 1992 e 1996, um quadro de estagnação, com resultados em torno de US\$ 1,5 bilhão, valor significativamente inferior ao alcançado em 1985. (SANTANA, 2003, p. 534)

Com isso, a política externa brasileira ingressa numa tendência de concentração de seus esforços para promoção das relações com países considerados prioritários no continente africano, particularmente com os de língua portuguesa e, posteriormente,

⁴² O Plano Cruzado, lançado em 1986, teve entre suas principais medidas a introdução do cruzado, como novo padrão monetário, o congelamento de preços, por tempo indeterminado, e o estabelecimento de regras específicas de conversão ao novo padrão. Ainda que as taxas de inflação tenham declinado sensivelmente nos primeiros meses (a mais alta foi em maio, 1,4%) o aquecimento da economia, derivado da explosão de consumo, obrigou o governo a lançar, em julho daquele ano, um pacote fiscal elaborado com o intuito de frear o gasto interno. Contudo, mesmo com este pacote não houve melhora sensível da situação econômico-financeira do país. Em consequência, em novembro do mesmo ano um novo pacote fiscal (Cruzado II) foi lançado. Suas principais ações foram o reajuste dos preços públicos (gasolina, energia elétrica, etc.) e o aumento de impostos indiretos, incidentes sobre produtos como automóveis e bebidas. Com a volta da inflação, a indexação é retomada e todos os controles de preços são suspensos em fevereiro de 1987. Do lado externo, a redução do superávit comercial em 1986 (cai de US\$ 12,4 bilhões em 1985 para US\$ 8,3 bilhões no ano seguinte) e a forte queda de nossas reservas no início de 1987, por conta dos saldos desfavoráveis no balanço de pagamentos (déficits de US\$ 11,2 bilhões e US\$ 9,3 bilhões em 1986 e 1987, respectivamente), levaram à declaração de moratória em fevereiro de 1987. Foi decidida a suspensão unilateral de todos os pagamentos de juros relativos à dívida externa de médio e longo prazo devida aos bancos comerciais estrangeiros. Essa moratória foi rapidamente abandonada em novembro de 1987, sendo retomada a renegociação com os credores. O problema da dívida externa perpassou os anos 80 por inteiro, chegando em 1989 a um total de US\$ 115, 5 bilhões, cerca de 80% acima do valor da dívida em 1980.

com a Nigéria e a África do Sul, frente à iniciativa deste em favor da superação do apartheid. Em todos os casos, a prioridade dos relacionamentos se atrela a aspectos comerciais e políticos.

A política em direção a África ajusta-se à percepção governamental de que sua manutenção depende de um novo enquadramento, caracteristicamente mais pontual e objetivo; o que implica seu redimensionamento. A percepção que endossa essa avaliação é a de que:

A África parecia um pouco abandonada não apenas pelos políticos, mas também pelo Itamaraty, no sentido de que ele priorizou uma política exclusivamente econômica para nossa política externa. Queríamos imitar a política externa japonesa, que só se interessa pelo comércio. O Japão pode fazer isso, embora ele seja uma grande potência econômica e não política. Ele não tem espaço, nem população, nem recursos naturais para ser uma grande potência política. Amainamos os nossos interesses, que se voltaram para uma parte da África, para os países de língua portuguesa, além do interesse pela África do Sul, na medida em que ela começou a adotar os procedimentos que acabariam com o *apartheid*. (Alberto da Costa e Silva)

Uma vez constatada a limitada capacidade dos parceiros africanos em dar retorno consistente e seguro às demandas brasileiras, o Executivo adota uma postura de favorecimento e incentivo de mecanismos que colaborem com o intercâmbio cultural entre o Brasil e o continente africano. Em face das alterações observadas no plano internacional, a política externa brasileira para o continente africano orienta-se para a concentração e priorização das relações com os países de língua portuguesa, identificados pela Chancelaria como “[...] parceiros que têm sido privilegiados, com os quais se tenta manter um relacionamento mesmo nos períodos mais difíceis.” (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Sinal disso é que, à exceção de São Tomé e Príncipe, todos os demais países africanos de língua oficial portuguesa contavam com representações brasileiras. Essas representações diplomáticas, que em 1986 chegam ao total de 22 embaixadas, tinham por objetivo fundamental manter a presença brasileira no continente africano, consolidando um sistema de informações tanto de caráter cultural quanto econômico sobre a região. Seu caráter estratégico e instrumental é nítido: o patrimônio de herança africana, apontado no discurso diplomático como um dos parâmetros da cultura brasileira, um importante valor nacional, como num fator de aproximação com outros povos, torna-se um instrumento de aproximação da

diplomacia brasileira com os países africanos. Um capital político de valor intangível, mas objetivamente utilizado no esforço de ampliação e promoção da imagem internacional do país. Algo “[...] que aumenta ainda mais o sentido de identidade cultural”, interpreta Luiz Felipe Lampreia, diplomata de carreira e Ministro das Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso.

Conclusão

As relações Brasil-África durante a gestão Sarney caracterizam-se por um processo de ajustes, em que se verifica a clara perda de importância dos parceiros africanos para a projeção internacional do país. Contribuem para esse processo, de forma conjugada, fatores econômicos e políticos. No primeiro caso, destacam-se a crise econômica internacional, que afeta os países em desenvolvimento, particularmente os Estados da África Subsaariana, e a conjuntura econômica doméstica adversa. No espectro político, pesam as transformações por que passa a ordem internacional e a clara perda da capacidade de articulação dos países em desenvolvimento – em consequência, dos postulados que orientavam a diplomacia brasileira no âmbito das relações Sul-Sul.

Por outro lado, a menor importância comercial não chegou a eliminar as perspectivas da política externa brasileira para o continente africano. Se as expectativas econômicas e comerciais se viram frustradas, o mesmo não se pode dizer em relação ao lugar ocupado pelos PALOP e pelo próprio Atlântico Sul na diplomacia brasileira. A instauração do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), em 1999, e da CPLP, nesse sentido, não podem deixar de ser vistos como resultado de iniciativas do governo Sarney que, em 1989, como visto, protagoniza o primeiro encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa. Quanto ao Atlântico Sul, com a constituição da ZOPACAS, ele passa a representar um espaço singular para a projeção diplomática brasileira – um contexto geopolítico no qual o Brasil vê-se particularmente capaz de atuar como protagonista e mediador entre os países da América do Sul e os da África Subsaariana banhados pelo oceano. Este tema será desenvolvido mais à frente.

Em todo caso, o cômputo geral das relações Brasil-África no governo Sarney indica que foi atribuída a elas uma dimensão de menor relevância para a inserção internacional do país, sobretudo quando comparada à gestão Figueiredo. Considerando a capacidade de manutenção do processo de formulação e execução em matéria de política exterior no âmbito do Itamaraty, deduz-se que esse fenômeno não esteja relacionado propriamente à mudança de regime político ou simplesmente

à lógica das relações comerciais; mas à própria dificuldade de leitura e resposta do Brasil aos constrangimentos externos que empurraram o país e, com maior rapidez e intensidade, o continente africano, para uma situação marginal no ambiente internacional.

O ajustes realizados sobre a política externa brasileira para o continente africano denotam, igualmente, o processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980-90, marcado pelo fim da polarização estabelecida por EUA-URSS e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível. Para o Brasil, esse período reflete uma nova postura do país no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos, em que a política externa em direção ao continente africano passa a ter um “custo” relativamente elevado; uma vez que, mesmo no âmbito diplomático, passa a ser questionada a capacidade dos parceiros africanos em responder positivamente às demandas nacionais.

Capítulo III - Governos Fernando Collor - Itamar Franco

Introdução

Como visto no capítulo anterior, a década de 80 foi marcada pela conjunção de fatores políticos e econômicos particularmente negativos para o Brasil e a África. Ao ingressar na década de 90, o continente africano encontrava-se numa crise de dimensões sem precedentes. Os indicadores econômicos e sociais, cuja queda se acentuou nos anos 80, são particularmente expressivos: no plano econômico, a taxa de crescimento do PIB africano foi de apenas 1,3% em média entre 1980-89, observando-se que a taxa anual média de crescimento da produção dos setores variaram entre -1,2% para a indústria e 1,3% para a agricultura. Essa situação resultou numa baixa da riqueza anual média, por habitante, superior a -2%; o que equivale a uma queda de 30% verificada no decênio, considerada como década perdida para a África. (KANKWENDA, 1994)

Essa configuração também se projetou de forma negativa para as relações do continente com o exterior, pois, a regressão contínua dos volumes de exportação promoveu a marginalização da África no comércio internacional. Sinal disso é que sua participação no comércio internacional declinou de 4,7% em 1980 para 2,1% em 1989 do total mundial; são números que evidenciam um momento extremamente crítico, mesmo considerando que as relações de importação-exportação e seus fluxos comerciais tenham sido um pouco superiores a 1% do total das trocas internacionais. (HARDY, 1995)

Um fator decisivo para o acirramento da crise econômica africana foi o endividamento externo, resultante da aplicação de políticas de ajustes econômicos impostos pelo Banco Mundial e o FMI. Na década de 80, os valores da dívida aumentaram de maneira surpreendente: de 138,6 bilhões de dólares em 1982, para 260 bilhões em 1989, o equivalente a 92% do PIB do Continente. Apenas os serviços da dívida aumentaram o equivalente a mais de 32% das receitas de exportação da África Subsaariana.

Como consequência direta da crise econômica e financeira, observou-se a diminuição da produção agrícola gerando dependência do mercado externo para abastecimento; ao qual se associou um quadro de proliferação de doenças, fome e

subnutrição. Ao final dos anos 80, do total de países mais pobres do mundo, 66,6 % eram africanos, observando-se que países como Somália, Libéria e Sudão, devido à situação de fome endêmica, tiveram indicadores que os classificaram como países de “quinto mundo”.

No Brasil, à estagnação do nível de atividade somaram-se graves desequilíbrios macroeconômicos: entre a década de 80 e início dos anos 90, a taxa de crescimento médio da economia brasileira foi claramente baixa (2,1% a.a), sendo que o setor industrial, a principal locomotiva do crescimento econômico desde o governo JK, foi particularmente atingido, tendo sua participação no PIB diminuída de 33,7% em 1980 para 29,1% no início da década seguinte. (Pinheiro, 1996) O fracasso de uma seqüência de planos heterodoxos de estabilização em curto período de tempo (cinco planos em cinco anos) só fez aumentar a inflação e a sensação de instabilidade (Tabela 16) ⁴³

Tabela 16 – Brasil: variáveis macroeconômicas (1980-1989)

Variável/Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Taxa de crescimento	9,3	-4,3	0,8	-2,9	5,4	7,8	7,5	3,5	-0,1	3,2
Investimento*	22,9	24,3	23,0	19,9	18,9	18,0	20,0	23,2	24,3	26,9
IGP-DI	110,2	95,2	99,7	211	223,8	235,1	65	415	1037	1783
Déficit público primário*	-	-	-	-1,7	-4,2	-2,6	-1,6	1,0	-0,9	1,0
Déficit público operacional*	-	5,9	6,6	3,0	2,7	4,4	3,6	5,5	4,8	6,9
Déficit público nominal*	-	12,5	15,8	19,8	23,3	28,6	11,3	32,3	53,0	83,1

Fonte: Elaborado a partir de Contas Nacionais – IBGE, www.ibge.gov.br

*Como proporção do PIB

O acirramento da crise internacional na segunda metade dos anos 80 leva o Brasil e o continente africano a ingressarem num processo de marginalização no sistema internacional. O lugar ocupado pela África no quadro geral da política externa brasileira se viu particularmente restringido. O vínculo comercial do país com o continente torna-se claramente frágil. À exceção da atuação de algumas poucas empresas, em particular, da Odebrecht e Petrobras, nota-se um acentuado desinteresse empresarial brasileiro pelo continente africano que, imerso numa profunda crise financeira e político-institucional, registra um processo contínuo de fuga de capitais e investimentos.

⁴³ Nesse período, a taxa de inflação medida pelo IGP-DI atingiu o patamar médio de 438% a.a.

Do ponto de vista político, as ações brasileiras restringem-se à promoção do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Nos dois casos, observa-se um movimento que tange à concentração da política externa brasileira em relação ao continente africano. Os laços com o continente serão, para o Brasil, derivados das interações proporcionadas, por um lado, pela língua portuguesa e, por outro, pelas dimensões de segurança que envolvam os países ribeirinhos do outro lado do Atlântico. O fluxo de comércio será derivado substantivamente da exploração de petróleo em países como Angola e Nigéria.

Fundamentos da política externa do governo Collor

A transição para a década de 90 criou novas expectativas tanto no que se refere ao âmbito da realidade doméstica quanto externa do Brasil. A inauguração do governo de Fernando Affonso Collor de Mello (1990), com uma plataforma eleitoral baseada na conquista da estabilidade econômica e promoção da modernidade, seria acompanhada por uma agenda internacional que objetivava aproximar o país do grupo de nações industrializadas, superando sua identificação com o Terceiro Mundo. Contando com os chanceleres não-diplomatas, José Francisco Rezek (março/1990 – abril/1992) e Celso Lafer (abril/outubro 1992), o novo governo empenhou-se em promover mudanças na política externa brasileira em temas delicados e controversos, como meio-ambiente, direitos humanos e segurança internacional e, sobretudo, na área de energia atômica.

A análise do discurso dos atores envolvidos na gestão Collor indica que o presidente tinha intenção declarada de alterar o paradigma vigente, caracterizado pelo nacional desenvolvimentismo – que como uma de suas estratégias a política de industrialização fundada pela substituição das importações e pela aproximação com os países em desenvolvimento; mas que, na década de 80, havia conjugado uma situação negativa, levando, em plano doméstico, uma situação econômica de hiperinflação e recessão, e, em plano externo, a uma condição marginal. Como declara Celso Lafer, que veio ocupar o cargo de ministro das Relações Exteriores no governo Collor, em substituição a Francisco Rezek:

Cheguei no Ministério e disse: “Vamos organizar um pouco, pelo menos a nossa cabeça, e vamos ver se isso nos permite organizar também a nossa

agenda...” Parti do seguinte: quando caiu o muro de Berlim, escrevi um artigo intitulado “O mundo mudou”, em que eu dizia que a política externa brasileira, como a de todas as demais chancelarias, havia sido pensada tendo em vista a relação Leste-Oeste e a relação Norte-Sul, esta articulada nas brechas da primeira. O fim da relação Leste-Oeste significou grosso modo que, do ponto de vista político, o movimento dos não-alinhados, no qual sempre mantivemos uma atitude de observadores reticentes, perdeu seu objetivo, e do ponto de vista econômico, o Grupo dos 77, onde nossa ação sempre foi muito importante, viveu uma redução de seus recursos de poder.

Em síntese, o fim da relação Leste-Oeste significava que a relação Norte-Sul tinha que ser repensada à luz não de uma nova conjuntura, mas de uma transformação da estrutura de funcionamento do sistema internacional. (Celso Lafer)

Buscava-se a revisão da postura internacional do país em vários aspectos, mas precisamente no que diz respeito às relações com os EUA e às demais economias avançadas, tendo como substrato uma política de desenvolvimento e modernização voltada para “fora”. Em oposição à postura dos governos anteriores, tratava-se, agora, de trabalhar a noção de parcerias operacionais, em que o continente africano ficava claramente ausente. “Era um pouco a idéia de que o Brasil era um país de interesses gerais, um *global trader* no campo econômico, que precisava construir parcerias internacionais. “Pensei em parcerias com os Estados Unidos, com a Comunidade Européia e com Japão. Depois vinha a América Latina, que não é uma parceria mas é a nossa circunstância.” (Celso Lafer) Sendo assim:

A parceria com os Estados Unidos tinha razões óbvias: sua relevância como país no primeiro e no segundo pós-guerra fria, a superação de uma série de contenciosos, como por exemplo, o da informática, a mudança na área de tecnologias sensíveis, uma nova sensibilidade em matéria de meio ambiente e direitos humanos. Eu acreditava que havia lima para construir com os Estados Unidos uma nova parceria, mas também tinha muita consciência, e acho que deixei isso claro, de que a nossa posição não era a do México nem a do Canadá, cuja proximidade geográfica, volume de comércio e de investimentos faziam dos Estados Unidos uma opção estratégica de uma dimensão que não poderia existir para nós.

Outra parceria óbvia era com a Comunidade Européia, pela importância dos investimentos e do comércio europeus para o nosso país. Nesse caso eu de certa forma pude atuar um pouco, porque assinou-se o acordo de terceira geração entre a Comunidade e o Brasil, e eu tinha muita consciência de que eles eram mais importantes para nós do que nós para eles.

A terceira parceria importante, finalmente, em que eu iria imprimir algo, mas não tive tempo suficiente, seria com o Japão. Essa era uma idéia minha, do ministro Marcílio [Marques Moreira] e do secretário de Assuntos Estratégicos Eliezer Batista. A percepção era que o Japão, com a mudança do sistema internacional, iria provavelmente buscar um novo papel, iria procurar ter uma ação no campo internacional mais ampla do que aquela que tinha exercido. Eu achava que o Japão, ao contrário da Alemanha, não

havia diluído as tensões da sua ação anterior. A Alemanha, por conta do seu ingresso desde o início na Comunidade Européia, diluiu esse tipo de tensão e portanto pôde lidar com o mundo novo, com o Leste europeu, a Iugoslávia, a União Soviética etc., em condições diferentes do que teria se fosse se relacionar individualmente. Isto não acontecia com o Japão, havia problemas em relação à presença japonesa na Ásia, e esses problemas, somados à dinâmica econômica da China, certamente fariam com que o Japão quisesse ter outras alternativas. O Brasil oferecia uma parceria que portanto fazia sentido. (Celso Lafer)

A inserção internacional do Brasil, portanto, seria condicionada à percepção governamental de que o país encontrava-se à margem das transformações internacionais, necessitando, assim, de um projeto para sua recuperação. Com uma pauta estritamente distinta da chapa derrotada (PT), o governo considerava que, uma vez marginalizado, a reinserção do país à nova realidade internacional dependia de ações políticas e comerciais que o projetassem de forma positiva para o mundo.

As bases dessa inflexão na política externa brasileira já haviam sido lançadas, desde a eleição do Presidente Fernando Affonso Collor de Mello para a Presidência da República em março de 90. A partir de então, tornara-se clara e objetiva a nova postura externa do país que procuraria trabalhar no esforço de tornar o Brasil um parceiro das economias desenvolvidas, aceitando mesmo, como declararia o Presidente, que “[...] seria melhor ao Brasil ser o último dos primeiros do que o primeiro dos últimos.” (Fernando Affonso Collor de Mello)

Em 89 eu tinha um projeto que falava de, de abertura econômica, de uma maior inserção internacional do Brasil, de uma desestatização, de uma renegociação da dívida externa em bases em transformássemos em parceiros e não em caloteiros e, o outro, o opositor dizia exatamente o contrário, falava da auditoria da dívida externa, falava em estatização, falava em âmbitos patrimonialistas, discursos de fechamento, um discurso agressivo com parceiros, grandes parceiros comerciais nossos como o bloco europeu e o bloco americano, então bem, bem diferentes as propostas. [...] Em tese eu estava defendendo um ponto de vista e o outro defendendo um outro ponto de vista. Então, mais do que a figura de uma pessoa eleita, o que foi eleito foi um projeto para o país. Houve uma opção por um projeto. O eleitor decidiu: eu acho que esse projeto aqui é o correto, é por esse trilho que o Brasil deve seguir. Então, todas as ações desenvolvidas a partir daí foram sinopses, foram sinopses. Então, quer dizer, a renegociação da dívida que era fundamental para que nós estabelecêssemos os, as nossas linhas de créditos comerciais, que nós estabelecêssemos nosso diálogo com o Fundo Monetário com o Clube de Paris e com os financiadores desses mesmos fundos.

[...]

Bom, então é, foi por aí que nós começamos a caminhar e é claro que dentro deste cenário nós, sempre éramos vistos, nós do Hemisfério Sul, como uns bárbaros, uns bárbaros que estão importunando a tranquilidade do Hemisfério Norte. São os bárbaros que estão invadindo, saindo de seus países de origem e buscando oportunidade de emprego, pressionando os serviços públicos dos países ricos, são esses países do Sul que estão ameaçando o clima e ameaçando o Planeta com as devastações das suas florestas, com o lixo que é jogando nos rios e que estão sendo poluídos. Enfim, nós éramos assim considerados. (Fernando Affonso Collor de Mello)

Identificava-se que o Brasil, como os demais países do hemisfério Sul, havia ingressado numa situação de marginalidade, a qual se associava uma percepção de incredibilidade internacional, restringindo sua capacidade de atuação política e comercial. Conseqüentemente, compreendia-se que a mudança ou superação da condição internacional do país dependia de ações concretas que o reabilitasse como *player* ativo, como declara Pedro Paulo Leoni Ramos, ex-secretário de Assuntos Estratégicos do governo Collor.

O que em 1990 norteou as ações do governo, de um modo geral, foi uma visualização estratégica do que se pretendia para o país a médio e longo prazo. A primeira percepção que se consolidou era a seguinte: entendendo que o mundo marchava a passos largos para uma globalização inevitável, que papel nós pretendíamos ou gostaríamos que o Brasil tivesse nesse cenário, uma vez que ele estivesse implementado. E a partir da visualização do que se pretendia para o país a médio, longo prazo, dentro do cenário de um mundo globalizado, é que se formatou um conjunto de medidas que começam pela abertura brasileira e a inserção do Brasil no cenário da economia internacional. Para que isso acontecesse, foi ajustado um conjunto de medidas que são todas mais ou menos conhecidas, como a abertura; quando falamos em abertura brasileira, estamos simplificando um processo que uma vez detalhado, é um conjunto enorme de medidas necessárias para fazer com que o país fosse entendido ou percebido como um *player* passível de obter confiança e jogar o jogo do comércio internacional. Todas as reduções tarifárias, as restrições de importação sendo removidas, um conjunto de medidas do tipo que eram paralelas à questão comercial, mas eram relevantes para que o Brasil tivesse credibilidade lá fora, tais como medidas ambientais, de lei ambiental, de adequação do programa nuclear e do programa espacial brasileiro. Adequação às percepções ou às exigências, entre aspas, internacionais. Política de demarcação indígena e uma série de outras medidas que aparentemente eram isoladas, mas que faziam parte desse conjunto, dessa necessidade de fazer com que o Brasil fosse percebido de uma maneira diferente lá fora. (Pedro Paulo Leoni Ramos)

No plano econômico, as dificuldades enfrentadas pelo país deveriam ser sanadas por meio de uma série de medidas de cunho liberalizante, envolvendo a abertura comercial, a liberalização dos investimentos, privatização de estatais e a renegociação da dívida externa, a desgravação tarifária unilateral e a abertura do mercado interno à competição internacional – o que acabaria aproximando-se das

tendências predominantes no Chile, México e Argentina. O que demandaria da diplomacia, portanto, uma postura mais pontual e pragmática do ponto de vista econômico e comercial. Mesmo porque, considerava-se “[...] importante que o ministro das relações exteriores hoje, ele tenha uma visão econômica, ele tenha uma perspectiva da economia mundial e de como o corpo diplomático pode favorecer essa parte comercial e tal.” (Pedro Paulo Leoni Ramos) Mesmo porque, argumenta ainda:

Ao analisarmos o que acontece na diplomacia internacional nos últimos anos, sem julgar se é certo ou errado, os países mais desenvolvidos adotam uma postura muito mais comercial, bilateral. São diplomacias que obviamente acompanham suas demandas multilaterais, mas acabam servindo de suporte forte para os interesses comerciais do país que elas representam. (Pedro Paulo Leoni Ramos)

No plano político, durante o governo Collor cabe destacar as ações em favor de uma substantiva redução dos programas de tecnologia militar, a adesão do Brasil a regimes internacionais de não-proliferação e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos que, diretamente ligada à Presidência da República, tinha, entre outras finalidades, “coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução.” (Art. 1º, Decreto Nº 99.373, de 4 de Julho de 1990.) Complementam tais iniciativas o aprofundamento das negociações com a Argentina no campo da cooperação nuclear e da integração econômica, em que ganham destaques a assinatura do Acordo Nuclear Quadripartite e do Tratado de Assunção, que estabeleceu a criação do MERCOSUL.

A realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), sob a presidência do chanceler Celso Lafer, correspondeu ao auge do protagonismo do país nos primeiros tempos do pós-Guerra Fria. Contando com a presença de 103 chefes de Estado, nesta ocasião foram aprovadas: a Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção Sobre Mudanças Climáticas, a Convenção Sobre Diversidade Biológica e a Declaração de Princípios Sobre Florestas. Em paralelo, a atuação brasileira conferiu ao país nova relevância no tratamento de questões ambientais, particularmente distinta dos governos predecessores. Sob a ótica brasileira, o tema do meio-ambiente deveria atrelar-se ao do desenvolvimento – objetivo constante da diplomacia nacional, mas que nesta etapa agregaria o indicativo de “sustentável”. Ou seja, em oposição à forma de

promoção do desenvolvimento registrado nas décadas anteriores, percebia-se que o tema ambiental, e particularmente o do desenvolvimento sustentável, seria uma forma de promover e defender os pleitos nacionais por maiores recursos e investimentos num contexto de possível cooperação Norte-Sul, reafirmando a imagem internacional do país.

Do meu ponto de vista, uma das coisas que me pareciam fundamentais era a seguinte: o desenvolvimento continuava a ser um tema-chave em todo o mundo, mas a forma como tinha sido tratado nas décadas de 60 e 70, ou mesmo no início da década de 80, não era mais a forma como devia ser tratado no plano internacional. A idéia do desenvolvimento sustentável me parecia um conceito heurístico fundamental, pois relegitimava o tema do desenvolvimento dentro de uma visão global e colocava as relações Norte-Sul sob o signo da cooperação. A discussão dessas questões na Conferência do Rio criava uma extraordinária oportunidade político-diplomática para a afirmação do Brasil no mundo, para deixarmos de ser o bode-expiatório do tema do meio ambiente e passarmos a uma posição de liderança. (Celso Lafer)

O Itamaraty: entre ajustes e resistências

Obviamente que tais ajustes não chegaram a ser absorvidos sem alguma restrição pelo corpo diplomático brasileiro. Considerando sua capacidade formuladora e decisória em plano histórico, as novas orientações do governo Collor vieram causar certo atrito com setores do Itamaraty, uma vez que, como observa um dos entrevistados: “O próprio Itamaraty tem historicamente uma visão mais terceiro-mundista.” (Fernando Affonso Collor de Mello) Portanto:

O que aconteceu com eles [do corpo diplomático do Itamaraty] quando veio a democratização? Eles tiveram que exercitar outro tipo de musculatura e se adaptaram, tiveram que se adaptar a uma nova realidade do país. [...] o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, eles estavam treinados em uma direção, eles estavam habituados a ter um condicionamento, uma política externa estreita, estreita, estreita e sem a percepção do dia seguinte. Habituados não por conta deles, mas por conta de quem estava dirigindo a política externa que é o chefe de Estado. (Fernando Affonso Collor de Mello)

A nomeação do jurista José Francisco Rezek e, posteriormente, de Celso Lafer, revestir-se-ia de um caráter estratégico, pois deveria proporcionar ao Executivo a capacidade de manobra no seio do corpo diplomático, que estava dividido sobre a forma de condução da política externa brasileira, particularmente em relação à agenda do novo governo. Especificamente em relação à nomeação de Francisco Rezek, declara um dos entrevistados:

O ministro Rezek havia, foi escolhido para, como dizer assim, exercer o papel da transição no Itamaraty. Pois aquilo que vez por outra nós vemos nos jornais, de que o Secretário [Geral] do Itamaraty tem tendências assim ou preferências tais, essa coisa toda, enfim isso é um pouco caricato. Mas no fundo, no fundo existe, existem correntes dentro do Itamaraty. E, lá no Itamaraty, nessa ocasião, havia uma divisão clara, muito clara. Então pra eu chamar de um lado ou do outro, isso não era muito bom. Se eu vou introduzir uma nova política externa, ela tem que estar perfeitamente de acordo com todas essas outras, essas linhas de ação que nós estamos estabelecendo, e pra isso preciso ter uma, uma voz isenta, de preferência de fora e que seja uma pessoa com respeitabilidade e com capacidade. E aí que foi chamado o Ministro, o ministro Rezek. (Fernando Affonso Collor de Mello)

Sob as orientações do novo governo, caberia ao Ministro das Relações Exteriores criar as condições necessárias à formulação e execução de uma nova agenda internacional. “Era necessário dar um novo formato à política exterior brasileira. Mostrar ao mundo que tínhamos interesse e vontade de mudar.” (Fernando Affonso Collor de Mello) Demanda que, segundo um dos protagonistas, por um lado encontrava compreensão por parte do corpo diplomático, por outro também produzia certas dificuldades que abarcavam não apenas a capacidade de leitura e reformulação das estratégias de atuação internacional, mas a da própria capacidade operacional da Instituição, que vivenciava um processo de reformulação interna (como a frustrada tentativa de tripartição da Secretaria Geral do Itamaraty), a perda de quadros e a escassez de recursos.

Creio que o Itamaraty estava muito consciente de que a agenda externa, assim como a agenda interna do país, tinha mudado. O mundo tinha mudado, o fim da bipolaridade estava aí, estávamos vivendo o primeiro pós-guerra fria, com desdobramentos para o segundo.

Existia uma percepção da mudança, que se traduzia, por exemplo, num enfoque diferente em relação a tecnologias sensíveis, direitos humanos, meio ambiente e assim sucessivamente. Mas embora esse processo de mudança já estivesse em curso desde a gestão Rezek, o foco ainda não era nítido, não havia ainda total clareza quanto ao por que, ao como e ao quanto, sobretudo, se deveria mudar. Por outro lado, o Itamaraty estava, do ponto de vista interno, afetado por uma reforma administrativa, conduzida no primeiro momento do governo Collor pelo João Santana, que causou muita polêmica e muito desastre. Uma dessas polêmicas havia sido gerada pela tripartição da Secretaria Geral do Itamaraty, que não deu os resultados que se imaginava - tanto que uma das coisas que fiz foi restaurar a unidade da Secretaria Geral, confiando-a ao talento e competência do embaixador Seixas Correia. O Itamaraty também vivia, como toda a administração pública, o drama da falta de recursos: havia o problema das embaixadas, das contas de água, de telefone, de luz...

[...] Encontrei, portanto, a Casa com problemas administrativos, com problemas de recursos, e além disso bastante dividida sobre os temas da

carreira. Encontrei uma visão de política externa com mudanças, mas ainda sem contorno nítido. (Celso Lafer)

Contudo, tais medidas não chegariam a alcançar os objetivos pretendidos. Os novos rumos da ação internacional brasileira no governo Collor perderam impulso à medida que se aprofundou a crise que levou ao impeachment do presidente em outubro de 1992, ocasionando a perda da intensidade das modificações no campo da segurança internacional e das novas posturas frente a questões globais; bem como, do impulso das reformas econômicas que visavam à liberalização da economia nacional, que se limitaram à anulação de tarifas, à abertura a novos segmentos de importação e à eliminação de alguns subsídios e incentivos fiscais para a produção.

As relações Brasil-África no governo Collor

Em meio às novas diretrizes diplomáticas do país, percebe-se que as relações com o continente africano não são consideradas como essenciais à política externa brasileira. Ainda que se reafirme a importância dos vínculos históricos, étnicos e culturais que ligam o Brasil ao continente, a política externa em sua direção não é encarada como relevante para a promoção dos interesses internacionais do Brasil.

O redesenho da política externa brasileira, tido como fator imperativo para a inserção internacional do país, deixa transparecer de forma límpida que a África é compreendida como um espaço geopolítico menos relevante. Frente às alterações observadas no cenário internacional, considera-se como essencial a promoção de ações que façam com que o país não fique à margem da nova ordenação internacional. Identifica-se que:

Era preciso redesenhar geopoliticamente o quê? O resultado dessas, das grandes mudanças. E nesse redesenho geopolítico mundial, aí nós começamos a ser considerados. Nós passamos a ser, de alguma forma, observados com mais atenção. E, nesse momento, o Brasil que sempre teve, sempre manteve seus vínculos com a África, até porque nossas raízes estão ali fincadas, essas nossas relações, elas, tiveram que ficar um pouco, vamos dizer assim em *stand by*. Não que nós abrissemos mão desse nosso compromisso. Nós sempre mantivemos valores, mas estávamos ocupados com uma tarefa hercúlea que era de fazer com que o Brasil não sucumbisse diante de todas aquelas mudanças e de que pegasse o último trem que ele teria para essa grande inserção que nós estávamos trabalhando. (Fernando Affonso Collor de Mello)

A percepção que sustenta tal posicionamento é a de que o continente africano não seria capaz de responder positivamente às demandas brasileiras. Não fosse o fato

de estarem, assim, como o Brasil “[...] também em um profundo colapso econômico” (Fernando Affonso Collor de Mello), os países africanos, particularmente os de língua portuguesa, encontravam-se sob regimes políticos que não favoreciam maior diálogo ou aproximação.

Por outro lado, eles estavam vivendo momentos é..., momentos muito difíceis. Veja que lá [em Angola e Moçambique] eram dois regimes impostos, falando direto da África, da África portuguesa. Dois regimes que não foram eleitos pelo, pelos moldes democráticos tradicionais e que tinha biologicamente uma vinculação fortíssima com o regime totalitário. E aqui no Brasil nós estávamos deixando uma ditadura e passando por um processo de redemocratização. (Fernando Affonso Collor de Mello)

Destarte o argumento apresentado não ser corroborado pelo padrão de atuação diplomático brasileiro, que legitima e embasa seu caráter universalista no princípio da autonomia e não-ingerência nos assuntos estatais, ele encontra certo lastro nas relações do Brasil com a África do Sul. Como visto no capítulo anterior, o distanciamento observado entre o Brasil e continente africano chegou a considerar a aplicação do apartheid pelo Estado sul-africano como fator limitador das relações entre os dois Estados, levando o Brasil a promover sanções contra a África do Sul.

44

Em todo caso, a interação Brasil-África, seja do ponto de vista político ou econômico-comercial, ao longo do governo Collor é nitidamente baixa. O que implica uma percepção governamental de que, ainda que não prioritária, as relações Brasil-África foram “boas”, uma vez que não é possível pressupor a existência de conflitos ou divergências na ausência de interações – quando um não quer, dois não brigam. E ao que tudo indica, esse fenômeno está atrelado particularmente às prioridades definidas pela política externa brasileira – ou seja, às prioridades de ajuste, ou de foco, do governo Collor, e não essencialmente aos parceiros africanos. A percepção governamental que corrobora essa assertiva é a de que:

Na minha gestão, as relações [com a África] eram, foram muito boas. Foram muito boas, apesar do fato de nós termos redirecionado o nosso foco, como se nós estivéssemos aqui com um binóculo que não estivesse bem focado. Ou seja, a política externa brasileira ela estava com o foco difuso, ela não tinha muita clareza. Mas quando nós assumimos e eu peguei o binóculo, nós apenas focamos, pudemos focar e focar sobre aquilo que naquele instante nos interessava à nossa sobrevivência que era a nossa relação com essa parte do mundo. Que nos considerava uma ordem de bárbaros,

⁴⁴ Ainda que não seja objetivo deste trabalho, seria interessante averiguar a correlação entre regimes políticos e política externa no desenvolvimento das parcerias brasileiras no continente africano.

enfim, um pessoal que não sabia nem de onde vinha nem pra que ia.
(Fernando Affonso Collor de Mello)

Tal postura, entretanto, não era essencialmente excludente, permitindo a possibilidade de parcerias e contatos com outros parceiros e regiões do globo como, por exemplo: China, Israel, Emirados Árabes e Irã – o que reafirma o caráter universalista da política externa brasileira.

O fato de termos prioridades não significava porém que deveríamos nos fechar para outras situações e outras hipóteses. Definidas as três grandes parcerias [E.U.A, Comunidade Européia e Japão], e considerada a nossa circunstância, eu também queria trabalhar com o que chamei de "nichos de oportunidades". Era um pouco a idéia de que na nossa vocação multilateral deveríamos diferenciar as oportunidades e tentar aproveitá-las na medida em que fossem úteis, relevantes. Um dos ativos diplomáticos que o Brasil tem é o fato de manter relações com o mundo inteiro, de essas relações serem boas, de não existirem conflitos maiores. Como aproveitar esse ativo? Ocorreu-me, por exemplo, a China, por ser um país da dimensão que é e pelos entendimentos que já tínhamos na área espacial e em outras. Israel, por exemplo, na área de capacitação tecnológica, parecia-me fundamental para o tema da nova inserção: era também um nicho de oportunidades. Os Emirados Árabes também ofereciam oportunidades, o Irã.

Enfim, este era o *pattern*, o padrão em torno do qual eu estava trabalhando. Com ele, eu e os meus colaboradores tínhamos um certo tipo de mapa de como estávamos vendo a situação, para podermos lidar com o dia-a-dia que vinha pela agenda internacional, tentando incluir cada um dos itens dentro de um quadro mais amplo. (Celso Lafer)

No entanto, dentre as possibilidades vislumbradas, o continente africano certamente não é encarado como um dos “nichos de oportunidades”, estando claramente ausente do foco diplomático, como que “fora do mapa”. O que não implica uma situação ou atitude de hostilidade, mas de agenda e programa, como interpreta o diplomata Celso Luís Nunes Amorim: “Não é que o governo Collor tenha tomado uma atitude hostil em relação [...] à África, mas não estava no quadro das prioridades.”

Dentro desse quadro, observa-se que a interação comercial Brasil-África durante a gestão Collor, e mesmo Itamar Franco, é claramente inexpressiva (Tabela). Salvo a importação significativa de petróleo, o fluxo de comércio apresenta uma tendência constante de declínio e estagnação. Fato que leva a crer que, durante as referidas gestões, as relações Brasil-África guiaram-se estritamente por uma opção de concentração política e especialização comercial. Ou seja:

Especificamente com relação à África, definiu-se quais eram os possíveis acordos bilaterais que poderiam ser implementados. O petróleo, nesse contexto, foi um ativo relevante, uma moeda relevante, nós ainda tínhamos um nível de dependência grande na importação. [...] E por outro lado, estabeleceu-se um conjunto de produtos e aí os serviços foram relevantes. Eu não sou especialista em Comércio Exterior, mas cada dólar de serviço exportado traz a reboque de três a cinco dólares de produto. Essa é uma estatística que precisa ser confirmada. Por um lado havia a moeda petróleo e por outro lado havia essa nossa capacitação incrível, o patrimônio muito bem consolidado, que era o nosso setor de engenharia. O Brasil, sem dúvida, possui grande respeitabilidade e competência na área de engenharia. Aí os mecanismos foram criados, as contas de cooperação recíprocas – CCR, na América Latina, foram criados os mecanismos de financiamento e de apoio a esses projetos, como o BNDES, etc. Mas eu diria que não era nossa postura o aproveitamento ou a exploração de mercados, ou a intensificação e busca de mercados adicionais, mas sem perder de vista os principais parceiros comerciais. Não tem como desprezar a realidade americana, não só pela força comercial, pelo poder de compra deles, mas, sobretudo, pelo poder político. Eles são o regente de todos esses mecanismos internacionais e de todos os órgãos financiadores. Direta ou indiretamente, exercem um poder muito grande nesses organismos multilaterais, sem os quais se acaba não tendo suporte. Enquanto o Brasil esteve na lista negra da questão nuclear, ambiental, lei de patentes, ele não teve acesso a nenhum mecanismo multilateral, ainda que isso não fosse explícito, mas velado. (Pedro Paulo de Leoni Ramos)

Mesmo reconhecendo que no continente africano “Há ilhas de riquezas muito grandes, principalmente de riquezas naturais” (Pedro Paulo de Leoni Ramos) e possibilidades de maior intercâmbio comercial, em decorrência da possibilidade de exportação de serviços por empresas brasileiras, a política em direção a África não chegou a ganhar força, pois não se adequava à estratégia diplomática do governo. Pesava, sobremaneira, a impressão de que: “a África é um continente que merece atenção mais forte por parte do mundo” de “perspectiva sombria”, onde “há um conjunto de países, de povos sendo dizimados por todo tipo de doenças decorrentes da falta mínima de assistência” e que, portanto, os “os níveis de alerta mundiais deveriam ser acionados”. (Pedro Paulo de Leoni Ramos)

Assim, durante o governo Collor, as relações Brasil-África registraram não apenas um movimento de baixa intensidade como de particular seletividade quanto às parcerias no Continente, em que o peso das relações comerciais e o respaldo societário parecem ter influído consideravelmente. Segundo depoimento de José Francisco Rezek:

É necessário entender que a África tem um legado colonial que lhe causou os mais profundos e sérios problemas sociais, econômicos, enfim, de abandono total por conta das potências européias. Neste cenário, com cerca de mais de 50 países, é necessário que se adotem critérios de

seletividade. E o comércio influi neste sentido. Veja bem, isso é respaldado pela opinião pública. Na época que estava na Chancelaria, nos recebíamos informes de pesquisa ratificando todas as nossas decisões. Com certeza, se tivéssemos uma política externa, uma ação para o continente africano que não fosse na medida do possível, sofreríamos críticas. (José Francisco Rezek)

No que tange à tendência geral das exportações brasileiras para o continente africano, observa-se um período de depressão na década de 90 associado a um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos (Tabela 17), que só seria modificado em 2002 no âmbito das exportações, apesar das crescentes importações brasileiras de petróleo a partir da década de 90 (Figura 1)

Tabela 17 – Intercâmbio Comercial Brasil-África 1991-1994
(Exclusive Oriente Médio)

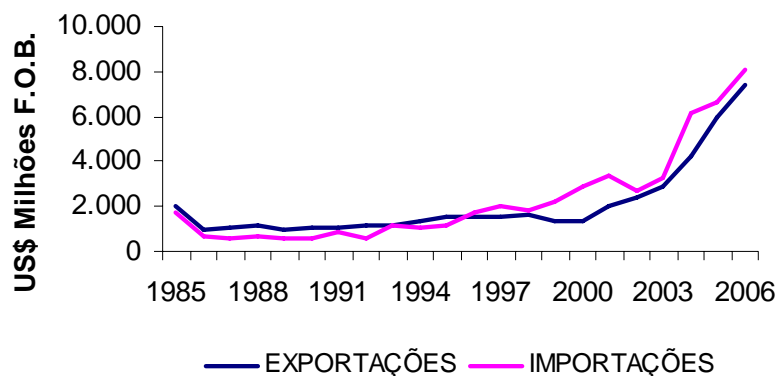
Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B. (A)	Var. %	Part. % (**)	US\$ F.O.B. (B)	Var. % (*)	Part. % (**)
1991	1.034.902.027	2,23	3,27	838.966.120	45,10	3,99
1992	1.137.737.423	9,94	3,18	551.067.294	-34,32	2,68
1993	1.112.294.414	-2,24	2,88	1.162.331.216	110,92	4,60
1994	1.349.205.618	21,30	3,10	1.072.075.764	-7,77	3,24

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Obs: VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO: Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal. (*) Mensal = Sobre o mês anterior. (**) PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil.

Segundo Penha (1998), os exportadores brasileiros sentiram de imediato o impacto deste arrefecimento, temendo que todo o espaço conquistado nas relações de intercâmbio ao longo dos últimos 15 anos com Angola passasse a ser ocupado por outros países, face ao corte das linhas de crédito. Em reportagem publicada pelo jornal O Estado de S. Paulo (7/02/1993), o Itamaraty, contudo, argumentaria que a África compreendia o continente onde o país mantinha uma coerência de ação desde 1975, quando foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e que essa posição deve continuar apesar dos percalços econômicos dos dois lados do Atlântico. (O Estado de S. Paulo, 7/02/1993)

Gráfico 1 – Brasil: evolução comércio internacional com o continente africano, 1985-2006 (Exclusive Oriente Médio)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Como visto no capítulo anterior, devido à crise econômica, uma das dificuldades para a continuidade dos investimentos brasileiros na África foi a inadimplência dos países africanos, que deixaram de pagar os empréstimos contraídos na década passada. Angola, por exemplo, cuja fatura de dívidas acumuladas com o Brasil neste período era orçada em torno de US\$ 800 milhões, a partir de julho de 1994 cessou as remessas anuais de 20 mil barris de petróleo para o Brasil, que era utilizada como fator de amortização da dívida, criando um problema para futuros investimentos e empréstimos do Brasil. (Saraiva, 1996, pp. 219-20)

Na percepção do Itamaraty, esse problema deveria ser visto como mero contratempo. Contudo, o risco econômico e o acirramento dos conflitos civis em Angola levaram empresas brasileiras a interromperem muitas obras em andamento. Com exceção da Braspetro, que manteve os acordos de exploração com a estatal angolana Sonangol para continuação das pesquisas e extração de petróleo no litoral do país, as demais atividades empresariais sofreram severa retração. A própria Odebrecht chegou a paralisar as obras na Hidroelétrica de Capanda e a exploração de uma mina de diamantes em Luzanda.

Em síntese, no curto período de vigência do governo Collor, observa-se um ambiente pouco propício à promoção das relações político-comerciais Sul-Sul e, em consequência, à promoção ou mesmo manutenção do intercâmbio político e comercial Brasil-África. No plano diplomático, registra-se a realização de ajustes e revisões dos padrões de relacionamento bilateral, em que ganham destaque o fortalecimento do processo de regionalização e o abandono de posturas no âmbito internacional que pudessem desembocar em clivagens ideológicas. O compromisso do governo era garantir uma nova inserção internacional mediante a maior aproximação com os países desenvolvidos, percebidos como parceiros em melhores condições de garantir ao Brasil o seu ingresso aos eixos dinâmicos da economia globalizada. No domínio das relações Brasil-África, observa-se um momento de particular afastamento, em que a dimensão atlântica deixa de ser considerada como propícia aos interesses e demandas internacionais do país.

Governo Itamar Franco

O início do governo de Itamar Augusto Cautiero Franco observou um contexto doméstico e internacional particularmente desfavorável. No ambiente doméstico, o governo enfrentava os desdobramentos da crise política que levava ao *impeachment* do presidente Collor, adensada por uma situação de desequilíbrio macroeconômico exacerbado. Em plano externo, o governo enfrentava uma agenda marcada por pressões crescentes dos Estados Unidos, particularmente em relação à implementação das reformas econômicas de cunho liberalizantes e à aprovação da nova legislação de propriedade intelectual. O que Mello (2000, p.117) considera ser, no âmbito das relações Brasil-EUA, “[...] o momento mais crítico atingido pelo relacionamento bilateral na década de 90.”

Adicionalmente, o fim do governo Collor deu lugar a questionamentos políticos e ideológicos de toda ordem, levando a agenda diplomática a ser alvo de uma maior politização, merecendo destaques os temas que se encontravam em processo de ratificação no Congresso Nacional. (HIRST; PINHEIRO, 1995) Em consequência, a iniciativa presidencial na condução dos assuntos internacionais foi marcadamente reduzida, pois a agenda política e econômica em plano doméstico sobrecarregava o Poder Executivo e se impunha como prioridade. Com a transição de governo, a

política externa brasileira não chegou a observar grandes modificações. No plano geral, foram mantidos os compromissos da agenda regional com aprofundamento de relacionamento com os países vizinhos.

Com Fernando Henrique Cardoso (outubro/1992 – maio/1993) e, posteriormente, o embaixador Celso Luiz Nunes Amorim (agosto/1993 – dezembro /1994) na pasta das Relações Exteriores, o governo de Itamar Franco preocupou-se em reafirmar o posicionamento internacional brasileiro como país em desenvolvimento, reforçando a identidade do Brasil como uma nação continental de interesses múltiplos na política e economia mundiais. Assim, foram temas privilegiados na agenda diplomática do governo Itamar: a consolidação do MERCOSUL, o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e a aproximação com potências regionais – China, Índia e Rússia.

Frente à iniciativa do governo norte-americano de lançamento de uma agenda de integração hemisférica, a política externa brasileira reagiu de forma cautelosa. As apreensões acerca do projeto derivavam, em grande parte, da disparidade dos níveis de desenvolvimento entre as economias do Brasil e dos EUA; e que acabaram por delinear a atuação brasileira na I Cúpula das Américas realizada em Miami (em dezembro de 1994), junto aos Chefes de Estado e de Governo do continente americano. Nessa ocasião, fixou-se o prazo de dez anos (2005) para completar o processo negociador de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Chama a atenção, nesse sentido, a importância conferida por FHC, quando Ministro das Relações Exteriores, à aproximação com os países vizinhos, Argentina, Venezuela e Bolívia, em termos energéticos, considerada como elemento capaz de favorecer, de forma consistente e duradoura, o projeto de constituição do Mercosul. Como declara em um de seus depoimentos:

Como começou a integração européia? Com a integração da bacia do Ruhr. A comunidade do carvão e do aço. Veja bem: carvão e aço. O Brasil tomou a decisão estratégica, de grande importância, de não mais pensar nas matrizes energéticas em termos de autarquia. Tomou a decisão de “depende” dos países vizinhos. Quando fui para o Ministério das Relações Exteriores, não comprávamos uma gota de petróleo da Argentina e da Venezuela. Chamei o [Joel] Rennó, presidente da Petrobras, e disse: “O que é isso?”. Comprávamos do Iraque, do Irã, da Arábia Saudita. Isso vinha dos

militares, que tinham uma visão estratégica de aliança com o Oriente e influência na África. Quando fui para o Ministério essa visão já estava abalada, mas nos meus discursos como ministro das Relações Exteriores enfatizei essa mudança com toda clareza. [...] Decidi que íamos comprar petróleo da Argentina. Não cabe conceber a Argentina como inimigo potencial, um inimigo que, portanto, podia cortar o abastecimento – e então ir buscar o petróleo no Iraque. Isso era insensato. Vamos ter boa relação com a Argentina e comprar da Argentina. Agora compramos 1 bilhão de dólares por ano da Argentina. Com relação à Venezuela, fiz a mesma coisa: 600 milhões este anos, e estamos aumentando as compras. Outro exemplo: gás. Nunca se trouxe gás da Bolívia, apesar de negociações que se arrastam há trinta anos. Eu forcei, na época do Itamar, e fizemos o acordo. (CARDOSO, 1998, pp. 127-8)

Nesse contexto, à prioridade conferida à América do Sul, seria articulado o objetivo de promover uma atuação internacional do Brasil de forma protagônica nos foros multilaterais, particularmente no contexto da perspectiva de ampliação do Conselho de Segurança da ONU; observando-se que a idéia do país como *global trader* foi então ampliada para a de *global player*, ao qual não caberia confinar suas relações econômicas e políticas a um único parceiro ou bloco. (MELLO, 2002)

Dessa forma, ganharam destaque na gestão Itamar Franco as iniciativas de valorização do espaço da diplomacia multilateral objetivando assegurar ao Brasil voz e voto no processo de reforma institucional da ONU, quando o país buscou a articulação da “Agenda para o Desenvolvimento” à “Agenda para a Paz”. Também mereceu destaque o envolvimento do Brasil nas Operações de Paz promovidas pela ONU na América Central (Grupo de Observação das Nações Unidas na América Central – Onuca e Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – Onusal) e na África (Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – Unavem) Ações que pretendiam assegurar para o Brasil um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

No que concerne aos temas globais – direitos humanos, meio-ambiente, narcotráfico, terrorismo –, o novo governo adotou uma postura similar ao predecessor, reiterando a postura brasileira de respeito e de cumprimento com normas internacionais, mas com ressalvas quanto às possíveis limitações que se ensejavam à soberania dos Estados e à possibilidade de ações de caráter intervencionista. Postura que veio a ser manifestada por ocasião da adesão do Brasil ao Pacto de San José e à Convenção Americana de Direitos Humanos (1992), bem como, na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena (1993) e na

Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento (1994). Procurou-se, ademais, promover a cooperação civil-militar no campo dos temas ambientais e de segurança da região amazônica com o desenvolvimento de um sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM), capaz de proporcionar maior controle sobre os problemas enfrentados na região: contrabando, desmatamento, tráfico e ameaças às populações indígenas.

O processo de regionalização da política externa brasileira se manteve com o aprofundamento de entendimentos entre o Brasil e a Argentina no campo da segurança internacional. Além da aprovação do Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares entre Brasil e Argentina, foi ratificado o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tlatelolco), que tivera sua primeira versão em 1967. O governo demonstrou disposição, ainda, em negociar a adesão do Brasil ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e reincorporar a dimensão atlântica à pauta externa do país, particularmente com novos investimentos no projeto da ZOPACAS, como será visto mais a frente.

As relações Brasil-África

Na gestão Itamar Franco, as relações Brasil-África demonstraram-se contraditórias do ponto de vista do discurso e da prática diplomática. Ainda que se reiterasse, no plano do discurso, a importância das relações com o continente africano; a prática diplomática agia de forma a excluí-las do horizonte internacional do país, num movimento que reiterava a dinâmica assinalada pelo governo antecessor.

Sinal disso foi a polêmica criada pelas declarações do novo Chanceler Fernando Henrique de que a insistência ou promoção de relações com países africanos haveria sido um equívoco, tendo servido apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, sem que o Brasil nada ganhasse em termos econômicos. Em resposta, o embaixador Ítalo Zappa viria criticar a perda de importância da África para a política externa brasileira, afirmando que a função do diplomata não era comercialização, pois, a diplomacia não se constitui uma “profissão de mascates”. A fim de minimizar as tensões com alas do corpo diplomático, o novo Chanceler declararia que:

Nosso relacionamento com aquele continente ribeirinho – fronteira oriental do Brasil – deverá florescer, apesar de todas as dificuldades de um e de outro lado do Atlântico. A política africana do Brasil já chegou a uma idade adulta e saberá, por isso mesmo, adaptar-se às variações de um contexto internacional que apresenta uma carga inédita de desafio e oportunidade. (Fernando Henrique Cardoso, *Jornal do Brasil*, 18/03/1993)

Contudo, as relações diplomáticas com a África declinaram sensivelmente, sugerindo que a diminuição do número de diplomatas servindo no continente africano parece ter seguido a tendência declinante das relações político-comerciais: dos 34 diplomatas brasileiros mantidos na África em 1983, apenas 24 diplomatas lá estavam em 1993. Dados que contrastam com a evolução do número de diplomatas servindo em outras partes do mundo que, entre 1983-1993, passaram, respectivamente, de 134 para 161 na Europa, de 44 para 52 na América do Norte e de 68 para 77 na América do Sul. (SARAIVA, 1996, p. 217-8)

Com a posse do embaixador Celso Amorim⁴⁵, em substituição a Fernando Henrique Cardoso, que ocupou o cargo por menos de seis meses, vindo assumir o Ministério da Fazenda e coordenar a implantação do bem sucedido plano de estabilização econômica (Real), observa-se a realização de ajustes de programa que promovem certo impulso às relações Brasil-África, ganhando destaque o projeto de constituição da CPLP e o relançamento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Tratava-se de um incentivo advindo da perspectiva de que a dimensão atlântica da política externa brasileira deveria ser recuperada em favor dos dois principais projetos diplomáticos existentes no período: a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e a criação da ALCSA.

Assim, quando comparado ao período do governo Collor, o discurso dos entrevistados dá a entender que, durante a gestão de Itamar Franco, a política em relação ao continente africano sofreu alterações, voltando a ocupar um lugar de relativa importância para a estratégia diplomática brasileira de diversificação de parcerias e contatos. Em relação à CPLP, a percepção dos entrevistados é a de que sua criação deveria garantir ao Brasil um espaço privilegiado na agenda dos PALOP. Como declara Luciano Helmold Macieira:

⁴⁵ Neste particular, cabe observar que a posse do embaixador Celso Amorim marca a volta de um diplomata à chefia do Itamaraty – o que não ocorria desde o governo Figueiredo, na gestão do embaixador Saraiva Guerreiro.

De forma geral, o objetivo da CPLP é favorecer o diálogo e a concertação entre os seus Estados-Membros, aproveitando-se as facilidades proporcionadas pelo elemento lingüístico comum. (Luciano Helmold Macieira)

De forma similar, complementa Sérgio França Danese:

Acho que a base da CPLP é racional: uma comunidade de países com um laço forte comum, a língua e a herança parcial da colonização portuguesa, que criam sem dúvida vínculos de proximidade e perspectivas de articulação internacional e de cooperação intra-comunitária. Creio que a incitativa serviu ao propósito de ampliar a convergência entre esses países, mas sempre tudo sujeito às forças centrífugas da economia e da competição movida por outros concorrentes (Moçambique entrou no Commonwealth ao mesmo tempo!!!) Mas esses processos levam tempo, mesmo, precisam de longo período de maturação. Acho que a CPLP teve um papel importante na questão do Timor, por exemplo, e da própria Guiné-Bissau. O importante é criar a identidade, o hábito da consulta, o hábito de olhar para o outro em matéria de cooperação, por exemplo, enormemente facilitada pela língua e pelos sentimentos de relativa identidade luso-afro-brasileira que existe no grupo. Os resultados virão certamente com o tempo, mas no longo prazo. (Sérgio França Danese)

Assim, a Chancelaria visualiza a Comunidade como um mecanismo capaz de reunir grupos de nações que, em torno de temas específicos ou genéricos, possam favorecer objetivos afins. Ademais, a CPLP passa ser pensada como lócus de possível intersecção entre vários processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, capaz de favorecer o intercâmbio entre o Mercosul, SADC e ECOWAS, em meio à ofensiva norte-americana de criação da ALCA. Assim:

Diante de uma possível maior ofensiva dos Estados Unidos para uma área de livre comércio nas Américas, que só se manifestou mais tarde, a América do Sul pode estar unida diante de um projeto maior, eu acho que foi uma coisa importante. Mas a própria Comunidade dos Países de Língua Portuguesa já demonstrava um maior interesse pela África, que eu acho que foi uma outra coisa em contraste, pelo menos com o discurso, não tanto com a política, eu diria, mas com o discurso do governo Collor...

[...]

No discurso, pelo menos, foi deixada de lado. E nós voltamos a dar uma maior atenção. Eu mesmo, no curto período em que estive no Ministério, fui a três ou quatro países, em situações diversas, o que não deixa de ser significativo. Fui ao Senegal, à África do Sul, fui a Moçambique, fui a Lusaca, na Zâmbia, para o acordo entre as duas facções, entre o MPLA e o governo de Angola. Quer dizer, em um ano e meio é bastante. (Celso Amorim)

Nesse contexto, o esforço brasileiro pela implementação da CPLP denota seu interesse em constituir um canal privilegiado de comunicação entre o Brasil e os PALOP. Um ambiente em que a diplomacia nacional possa exercitar a sua

capacidade de intermediação e resolução de litígios e conflitos, projetando internacionalmente a imagem do país como ator protagonista na construção de uma provável “nova” ordem mundial mais voltada para os compromissos dos países em desenvolvimento do que para as economias avançadas. E, para isso, a possibilidade de participação de tropas brasileiras em missões de paz da ONU junto a Angola e Moçambique parece ter sido providencial.

Claro que as circunstâncias também ajudaram. A posse do Mandela criou uma nova realidade... A pacificação na África do Sul... Mas também foi a primeira vez que o Brasil participou com tropas, em uma operação de paz, foi em Moçambique. E a decisão de participar em Angola foi tomada também no governo Itamar Franco. Depois, a concretização só se deu em... Não me lembro mais em que data. Mas, então, isso também são pontos que eu acho importantes. Digamos, ainda dentro desse espírito de modular a nossa política externa de modo a não parecer que era uma coisa totalmente atrelada – não parecer e não ser totalmente atrelada – aos países desenvolvidos, eu diria que essas iniciativas na América do Sul são importantes. A participação no G-15, o presidente ir ao Senegal e, por exemplo, a viagem a Cuba, que eu fiz também por determinação do presidente, que me parece que foi um momento de dar uma maior atenção...

[...]

É. O Brasil queria, naquele momento, ter uma política... (Celso Amorim)

No caso de Moçambique, a participação brasileira na Força de Paz da ONU se realizou pelo envio de 175 soldados do Exército brasileiro, a grande maioria deles lotados no 26º Batalhão de Infantaria pára-quedista, 28 observadores militares e 67 policiais militares. Iniciando suas operações em junho de 1994, teve como principais missões a coleta de armamentos e munições, realização de escolta de comboios e de autoridades, patrulhamento e vigilância do terreno e a desmobilização de tropas, dentro dos objetivos de desmilitarização do país. Foi também a primeira vez que um contingente brasileiro no exterior teve auto-suficiência de recursos: o país forneceu toda a infra-estrutura necessária à presença da companhia em Moçambique, de comida a blindados Urutus, material de comunicação e serviços de saúde. (Penha, 1998)

Em Angola, a participação de tropas brasileiras na UNAVEN tiveram início em 1995, tendo como principal missão o desmonte de, aproximadamente, vinte mil minas terrestres existentes no país. Essa missão, criada a fim de garantir o acordo firmado entre o governo do Presidente José Eduardo dos Santos (MPLA) e o Líder da

UNITA, Jonas Savimbi, envolveu a participação de 1.200 militares brasileiros (dos quais, duzentos eram engenheiros) – o que veio representar o maior efetivo militar do país nos últimos dez anos em missão de paz da ONU. (Saraiva, 1996, p. 226)

Nos dois casos, a participação brasileira em forças de paz da ONU no continente africano adequava-se ao interesse do país em assegurar objetivos próprios em âmbito global. O envio de tropas para Angola e Moçambique denota a preocupação em refletir a imagem brasileira para os PALOP, uma espécie de vitrine da diplomacia do país, interessado, particularmente, em garantir apoio dos Estados africanos em seu pleito por um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU.

O Brasil, obviamente, sempre buscou, como todo país, objetivos que não são totalmente desinteressados. Por exemplo, na ONU, essa questão do Conselho de Segurança. O Brasil procura valorizar o fato de que entre os países no hemisfério ocidental, é um dos mais africanizados. Isso, para maximizar as afinidades, os apoios. Eu acho que esse objetivo está presente e estará sempre, é humano nas relações internacionais. Mas acho que o caso brasileiro se baseia numa realidade. Eu não vejo conflito entre os objetivos brasileiros e os objetivos africanos. Eu acho que eles são muito harmoniosos, muito convergentes. Para mim, aquela moldura, que foi criada pelo Tratado do Atlântico Sul, poderia um dia evoluir para ser uma estrutura de cooperação importante, começando por esse lado de segurança, de garantia das comunicações marítimas da zona em que estaria o Brasil, a Argentina, o Uruguai e outros países dessa área e mais os africanos de outro lado. E daí se poderia evoluir para formas de cooperação que pudessem envolver, por exemplo, a contribuição brasileira às forças de paz. Hoje em dia você sabe que se criou na ONU a Comissão de Construção da Paz, para situações de pós-conflitos civis. Eu acho que o Brasil, que sempre procurou estar presente em Angola e em vários lugares, poderia ter uma participação ativa. Uruguai está no Congo, vários países. Eu acho que nós poderíamos ter uma participação mais ativa, além da relação bilateral. Falta uma estrutura multilateral que esse tratado poderia proporcionar. Essa idéia poderia ser retomada. (Rubens Ricupero)

Frente a este quadro, verifica-se que a presença brasileira na África tornara-se cada vez mais concentrada, específica. Seja do ponto de vista comercial ou político, a dimensão atlântica da política externa brasileira vê-se sensivelmente restringida. A proposição e desenvolvimento da CPLP coincidem com um ciclo de retraimento das relações comerciais do Brasil com os países africanos, em que o contexto atlântico apresenta-se menos relevante para a inserção internacional do país; no qual ficam para trás “[...] os anos de ativa cooperação mútua e empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos para a África, diversificando os parceiros do comércio internacional do país”. (SARAIVA, 2002)

Esses retraimentos estão ligados não apenas à lógica das relações comerciais, mas às dificuldades de leitura “do processo decisório nacional sobre os constrangimentos internacionais que empurraram o continente africano para uma inserção recentemente marginalizada no ambiente da globalização”. (SARAIVA, 2001, p. 57) Denotam, igualmente, o processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980-90, marcado pelo fim da polarização estabelecida por EUA-URSS e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível. Para o Brasil, esse período reflete uma nova postura no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos.

A constituição da CPLP, por outro lado, demonstra que, apesar da fragilidade do relacionamento comercial afro-brasileiro, o continente africano detém uma posição, ainda que fragilizada, constante no quadro geral da política externa brasileira. Dentro desse processo de ajustes, os PALOP apresentam-se como foco principal da diplomacia brasileira em relação ao continente africano: mantêm a presença política e cultural do Brasil no Continente, ao mesmo tempo em que alicerça uma importante rede de informações sobre o desenvolvimento das condições políticas, econômicas e de segurança dos parceiros africanos.

Assim, as relações Brasil-África passaram a revelar uma orientação distinta. A consolidação da ZOPACAS, a maior aproximação com a África do Sul, o início dos debates, durante o governo Itamar Franco, para a criação da CPLP, o estreitamento do diálogo com países africanos sobre temas multilaterais, como no domínio do meio-ambiente, denotam a tentativa de construção de pontes sobre o Atlântico. Como se pretende demonstrar no capítulo seguinte, ao longo dos anos 90, a política externa brasileira em direção ao continente africano se articula numa perspectiva de obter dos parceiros africanos o apoio às posições brasileiras nas eleições ocorridas nos mais distintos foros multilaterais.

Conclusão

O desejo declarado de levar o Brasil ao Primeiro Mundo, por meio da modernização e da inserção competitiva na economia internacional, conferiu à política externa um papel de destaque na agenda do Presidente Fernando Affonso Collor de Mello. Os objetivos definidos implicavam a atualização da agenda internacional do país de acordo com os novos temas e práticas internacionais (propriedade intelectual, meio ambiente, direitos humanos, tecnologias sensíveis), a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a descaracterização do perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6). Fato que, para alguns autores, implicaria um movimento de ruptura com o modelo universalista da política externa brasileira. A tentativa de construção de uma nova forma de inserção num ambiente internacional em transição. (CERVO, 1998; LIMA, 1994)

Tratava-se de “desdramatizar a agenda da política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático” (FONSECA Jr., 1998, p. 323), restaurando a credibilidade do país em várias dimensões (comercial, financeira, política). No plano econômico, as reformas centravam-se na conquista da estabilização, para a qual se articulariam esforços por: liberalização cambial, fim de subsídios, adoção de nova legislação sobre propriedade intelectual, liberalização de importações e investimentos, abertura comercial, privatização de empresas estatais e por renegociação da dívida externa. Esse conjunto de modificações refletia a percepção governamental de que o país encontrava-se à margem dos grandes processos internacionais (globalização e regionalização), necessitando de uma nova estratégia de atuação e articulação em plano global, particularmente oposta àquela que tinha no Terceiro Mundo um de seus pilares.

Tais objetivos, contudo, não chegaram a ser alcançados. Devido à crise política que levou ao *impeachment* do Presidente, a estabilização econômica e a renegociação da dívida não chegaram a ser alcançados, mantendo-se os desequilíbrios macroeconômicos. No curto período de governo, as mudanças efetivamente implementadas pela gestão Collor foram as relacionadas ao comércio exterior, às tecnologias sensíveis incidentes sobre as questões de segurança internacional e ao meio ambiente. “Todas indicativas da busca de readaptação dos paradigmas da

política exterior ao mundo pós-Guerra Fria. De uma lógica da autonomia pela distância para uma nova agenda internacional pró-ativa, determinada pela lógica da autonomia pela participação.” (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2005)

As relações com o continente africano, entretanto, não observaram qualquer novidade. Durante a gestão Collor, as relações do Brasil com os Estados africanos são tidas claramente como menos relevantes para as estratégias internacionais do país. Tanto pela análise das entrevistas, como das relações comerciais, observa-se que a política externa em direção ao continente africano não encontrou subsídios governamentais que lhe garantissem um lugar de destaque na agenda diplomática do país. Salvo o papel estratégico conferido aos países de quem o Brasil é importador de petróleo e derivados, o continente africano é percebido como região ou vetor externo de baixa consistência econômica e grande fragilidade política.

Com a posse do presidente Itamar Franco, observa-se a realização de ajustes de programa que promovem certo impulso às relações Brasil-África. O projeto de constituição da CPLP e o relançamento da ZOPACAS se articulam aos interesses diplomáticos brasileiros no que diz respeito ao Conselho de Segurança da ONU e à criação da ALCSA. Portanto, o discurso dos entrevistados dá a entender que, durante a gestão de Itamar Franco, a política em relação ao continente africano sofreu ajustes que lhe recobriram de relativa importância para a estratégia diplomática brasileira.

Em relação à CPLP, a percepção dos entrevistados é a de que sua criação deveria proporcionar ao Brasil um espaço privilegiado na agenda dos PALOP, garantindo apoio ao país em temas da agenda global e regional. No plano regional, a CPLP passa a ser considerada como possível instrumento para a articulação entre os processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, favorecendo o intercâmbio entre o Mercosul, SADC e ECOWAS.

A retomada da ZOPACAS, nesse aspecto, também reforça a presença brasileira na região do Atlântico Sul, onde a participação de tropas nacionais em missões de paz da ONU em Angola e Moçambique torna-se exemplo claro do esforço da diplomacia

brasileira em garantir ao país um papel protagônico no processo de reordenamento internacional.⁴⁶

Contudo, a análise detida das entrevistas e dos dados comerciais dão a entender que, no quadro geral da política externa brasileira, as relações com o continente africano tornam-se cada vez mais pontuais, concentradas. A consecução do processo de regionalização, com o Mercosul, e a fragilidade econômica observada no Brasil e no outro lado do Atlântico inibem a política externa brasileira para a África, que passa a ser focada no desenvolvimento de relações preferenciais com os países membros da CPLP. Como sintetizam os diplomatas Sérgio França Danese e Luciano Helmold Macieira, respectivamente:

O Governo Collor adotou uma atitude tópica em relação à África, privilegiando alguns parceiros. Collor foi a Angola, por exemplo. O Governo Itamar retomou a linha Sarney/Figueiredo e deu um avanço importante com a CPLP. Mas ambos são governos curtos, que tiveram de lidar com graves questões internas. E enfrentaram uma deterioração sensível em países africanos chave para nós, como Angola. (Sérgio França Danese)

No caso do Governo Collor, as prioridades derivadas do projeto liberal que se buscou implementar determinaram que maior atenção fosse dispensada a alguns temas da agenda multilateral (como o meio-ambiente e outros) Já no Governo Itamar Franco, refletindo a ênfase na estabilização macroeconômica, houve esforço no sentido de normalizar as relações do Brasil com a comunidade financeira. Paralelamente, foi conferida prioridade ao fortalecimento e consolidação do MERCOSUL. Foi também no Governo Itamar que se assinou o Acordo que criou a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, CPLP, a qual viria a constituir tema prioritário para a Política Externa Brasileira nos anos subseqüentes. (Luciano Helmold Macieira)

A redução de diplomatas, o contínuo declínio das relações comerciais e a concentração de relações com os PALOP e com a África do Sul revelam uma tendência geral de declínio das relações diplomáticas que, como se verá no capítulo seguinte, torna-se mais nítida com a decisão brasileira de fechamento de postos diplomáticos no continente africano e o baixo investimento realizado pelo país na promoção da CPLP.

⁴⁶ Fato mais relevante quando considerada a negativa brasileira, ainda na gestão Collor, de envio de tropas solicitadas pelos EUA por ocasião da Guerra do Golfo.

CAPÍTULO IV - Governo Fernando Henrique Cardoso

Introdução

Ao longo da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a chefia do Ministério das Relações Exteriores foi ocupada, respectivamente, pelo diplomata Luiz Felipe Palmeira Lampreia (1995-2001) e por Celso Lafer (2001-2002), que foi reconduzido ao cargo quase 10 anos depois de sua atuação como ministro. Desde o início de seu governo, o Presidente procurou reafirmar a necessidade de mudanças na política externa brasileira, particularmente aquelas que se referissem às mudanças com vistas a garantir uma participação mais ativa do Brasil no cenário internacional. Assim, em seu discurso de posse, o Presidente destacaria o objetivo de levar o país a participar ativamente do reordenamento internacional, para tanto, colocava-se como necessidade a própria atualização do discurso e das formas de atuação diplomáticas.

No mundo pós-Guerra Fria, a importância de países como o Brasil não depende somente de fatores militares e estratégicos, mas sobretudo da estabilidade política interna, do nível geral de bem-estar, dos sinais vitais da economia - a capacidade de crescer e gerar empregos, a base tecnológica, a participação no comércio internacional - e, também, de propostas diplomáticas claras, objetivas e viáveis.

Por isso mesmo, a realização de um projeto nacional consistente de desenvolvimento deve nos fortalecer crescentemente no cenário internacional.

O momento é favorável para que o Brasil busque uma participação mais ativa nesse contexto.

Temos identidade e valores permanentes, que não de continuar se expressando em nossa política externa.

Continuidade significa confiabilidade no campo internacional.

Mudanças bruscas, desligadas de uma visão de longo prazo, podem satisfazer interesses conjunturais, mas não constroem o perfil de um Estado responsável.

Não devemos, contudo, ter receio de inovar quando os nossos interesses e valores assim indicarem.

Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem.

É tempo, portanto, de atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em relação aos nossos objetivos. (Discurso de Posse do Presidente

da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional Brasília, 1 de janeiro de 1995.)

Tratava-se de reafirmar a postura brasileira em favor de uma atuação soberana, calcada na premissa de que o país seria capaz de “influenciar o desenho da nova ordem”, assumindo, inclusive, um papel de destaque no plano regional, onde, afirmaria o Presidente: “Creio que o Brasil pode ter um papel construtivo e estabilizador na América do Sul.” (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 286) O Brasil, na leitura do novo governo, alcançara, naquele momento, condições claramente mais favoráveis às suas expectativas e às necessidades externas.

Somos um país continental, com a tendência de olhar para o umbigo, algumas vezes sem consciência da própria força. O Brasil é uma das dez mais importantes economias do mundo – o nosso PIB é maior do que o da Rússia, maior de que o da China, já ultrapassamos oitocentos bilhões de dólares. Na virada do século, vamos atingir um trilhão de dólares. Não precisamos forçar situações para que se reconheça o nosso prestígio internacional. (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 274)

Ainda que a situação econômica internacional mostrasse-se desfavorável – levando o governo a promover a desvalorização do Real já no primeiro semestre de 1995, em consequência da crise do México –, os ganhos advindos do sucesso alcançado pelo plano de estabilização propiciavam condições para que o discurso governamental reforçasse as expectativas otimistas quanto à retomada do crescimento econômico e ao papel destinado ao Brasil no quadro internacional. Em linhas gerais, descreve Luiz Felipe Lampreia:

[O novo governo] Tinha uma conjuntura muito favorável, que era a existência de um regime democrático consolidado, já com uma eleição, segunda eleição feita, com um presidente ganhando prestígio internacional, reconhecimento internacional e com um momento muito favorável, porque tínhamos conseguido matar a inflação através do Plano Real, com perspectivas muito interessantes. Por outro lado, o Brasil também estava no meio de um torvelinho, porque havia a crise mexicana, que naturalmente afetava o Brasil, que era muito mais vulnerável, sendo afetado pelo quadro, de maneira que havia um lado positivo e um lado negativo. (Luiz Felipe Lampreia)

Num balanço sobre os resultados alcançados e a possibilidades advindas da nova realidade nacional e internacional, o governo concluiria que:

Nossa personalidade jurídica e política internacional se ampliou, nossa dimensão latino-americana se fortaleceu, nossa parceria com os vizinhos ganhou contornos decisivos, ancorada em sólidas relações comerciais que já fazem do Mercosul nosso terceiro parceiro comercial, depois da União Européia e dos Estados Unidos, com cerca de 13 por cento do nosso

comércio externo. Temos tido participação ativa e construtiva na diplomacia multilateral, especialmente nas Nações Unidas e no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), agora transformado na Organização Mundial de Comércio.

A esse patrimônio soma-se, hoje, uma nova projeção regional e internacional do País, conseguida graças aos êxitos obtidos na área econômica, com o encaminhamento satisfatório e duradouro da questão da dívida externa, o combate à inflação e a estabilização da moeda mediante políticas eficazes nas áreas fiscal, cambial e monetária, a abertura da economia brasileira à competição internacional, a retomada do crescimento, a melhora dos padrões de consumo da população e o crescimento dos atrativos para os investimentos no País.

Essa nova projeção amplia a projeção natural que o País já tinha em função das suas características (dimensões continentais, grande população, recursos naturais abundantes, multiplicidade de vizinhos, parque industrial desenvolvido, trajetória de desenvolvimento, multiplicidade de parceiros econômicos e comerciais) e o aproxima mais dos modelos econômicos dos países em desenvolvimento que têm obtido as melhores vantagens em sua participação no comércio internacional e no acesso a tecnologias e a investimentos.

Ao mesmo tempo, o Brasil hoje situa-se claramente em lugar de realce no Continente, mostrando um vigor econômico e uma capacidade de recuperação e estabilização que o singularizam na região.

O Brasil é mais confiável e tem mais credibilidade internacional, porque soubemos, em tempo hábil e sem comprometer princípios ou sacrificar visões de longo prazo em favor de benefícios conjunturais duvidosos, fazer as alterações de política que melhor respondiam às mudanças em curso no mundo, no nosso Continente e no próprio País. E essas alterações prosseguirão, reforçando nosso capital político e nosso instrumental de atuação internacional. (Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional, 1995)

No âmbito das relações exteriores fica nítido, portanto, que o governo procurou acentuar o otimismo acerca do papel que estaria reservado ao Brasil no mundo. Na sessão especial da Assembléia Geral, por ocasião do cinquentenário da ONU, o Chanceler brasileiro declararia que: “[...] o Brasil está pronto a assumir maiores responsabilidades nas ações do CS, caso venha a ocupar um assento permanente na estrutura ampliada do órgão.” (Lampreia 1995(d), p.3) Neste mesmo ano, o país viria a aderir ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis com o objetivo de ser excluído da lista negra norte-americana dos países com limitações no acesso a tecnologias sensíveis.

Posteriormente, seriam ratificados pelo Brasil o Tratado de Não Proliferação e o Regime de Controle de Material Físsil que, juntamente com as iniciativas em favor das questões internacionais que se ligavam ao tema do meio-ambiente,

contribuiriam para a própria imagem internacional do país no que se refere aos temas da agenda global. O governo, dessa forma, adensava os compromissos internacionais, particularmente com o processo de adesão do país aos regimes internacionais, que passam a ser identificados como pré-requisito para a conquista de uma posição de destaque nos fóruns decisórios internacionais, como observa um dos entrevistados.

Eu acho que a instrução principal [dada pelo Presidente] era de que o Brasil se inserisse plenamente na comunidade internacional, que não fosse mais, especialmente do ponto de vista militar, de armamento, visto com algum tipo de suspeita. E, por outro lado, do ponto de vista econômico, que o Brasil fosse um participante ativo na defesa de seus interesses. Que participasse ativamente da construção do Mercosul, da construção de uma integração regional, ALCA positiva. Essas eram as prioridades para o Itamaraty.
[...]

Certamente, em primeiro lugar, a adesão do Brasil às disciplinas internacionais, como o Tratado de Não Proliferação, o Regime de Controle de Mísseis, o Regime de Controle de Material Físsil, que fizessem com que o Brasil pudesse desenvolver sua própria indústria nuclear, sem a suspeita de estar criando uma coisa clandestina, uma coisa paralela. Por outro lado, na parte de direitos humanos, o Brasil também tinha que dar uma impressão construtiva, com disposição de reconhecer suas mazelas, suas dificuldades e trabalhar com os organismos internacionais, para dar esse espaço. Por outro lado, na área ambiental, na área de ecologia, era importante que o Brasil saísse de sua posição nacionalista, de “isto é problema meu, o tema ecológico não é uma questão que venha a ser um debate internacional, é uma questão de foro próprio”. (Luiz Felipe Lampreia)

Ainda que se observe que esse comportamento refletia posições já assumidas por gestões anteriores, ressalta-se que é na gestão FHC que eles ganham maior ímpeto e densidade. É em sua gestão que estes compromissos são considerados:

São reiterados com maior ênfase. Alguns deles de uma maneira relativamente nova. Mas de um modo geral são temas que já vinham sendo tratados, o próprio Fernando Henrique já havia sido Ministro das Relações Exteriores e o ministério dele refletia essas prioridades. Então, eu creio que já havia, digamos, um sentido geral na nossa política externa e, portanto podia ser consolidado, ser reforçado. (Luiz Felipe Lampreia)

Por esse prisma, o governo seguia as linhas gerais da política externa brasileira, procurando realizar ajustes que lhe garantissem capacidade de adaptação às novas circunstâncias internacionais, destacando-se na agenda diplomática a ênfase nas relações continentais, especialmente com os EUA, país com quem o governo desejava estabelecer “[...] uma relação correta, madura, [...] não escondendo um do outro os problemas a enfrentar.” (CARDOSO, 1998, p. 128) Tratava-se, portanto, de

uma agenda focada na perspectiva de adensamento das relações com os EUA, o que impunha à diplomacia brasileira a negociação de uma série de acordos e o enfrentamento de contencioso com o Estado norte-americano.

Pode ver o meu discurso de posse como chanceler, que foi de improviso. As relações com os Estados Unidos, eu disse, é ordenadora do resto. Se vamos brigar, é uma coisa. Se não vamos, é outra. A partir daí, entramos em negociação em tudo o que era contencioso: lei de patentes, o MTCR, que é o tratado de controle de mísseis... Porque assinamos esse tratado, podemos mostrar ao mundo que temos veículos lançadores. Se não o tivéssemos feito, era suspeita total e bloqueio. Assinamos também o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o congresso aprovou uma lei sobre exportação de material sensível... Em fim, organizamos a relação com os Estados Unidos. (CARDOSO, 1998, p. 128-9)

Dessa forma, tanto nos temas ligados à área da segurança, na qual a adesão do Brasil ao TNP criou divergências domésticas, em especial no ceio das Forças Armadas, quanto àqueles relacionados a patentes, a política externa do governo FHC se guiaria pela harmonização das relações com os EUA e pela maior proximidade com os países sul-americanos. Assim, ao longo do governo FHC, a política externa seguiria um movimento de adaptação às novas demandas e objetivos, sem incorrer necessariamente em quebra ou revisão da agenda externa.

Eu diria que [a nossa política externa era] de continuação adaptada às novas circunstâncias. Mas não houve nenhuma mudança. Talvez com exceção da área militar, onde havia ainda um resquício do projeto Brasil Potência, de um projeto nuclear próprio, eu acho que houve aí, sim, uma modificação relativamente importante. No mais era continuidade. A nossa agenda era muito parecida com a agenda do Barão do Rio Branco, que visava ter a melhor relação possível com os Estados Unidos e ter um bom relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos. (Luiz Felipe Lampreia)

Prioridades e restrições externas

Tanto pela análise das entrevistas quanto das relações comerciais, percebe-se que, ao longo da gestão Cardoso, a política externa brasileira teve como eixo central o fortalecimento do Mercosul e o adensamento das relações com os EUA e demais economias avançadas e potências regionais. À política externa brasileira se colocavam, portanto, duas demandas:

Primeiramente, essa agenda de bom relacionamento com os Estados Unidos, com a Europa e com os nossos vizinhos. Segundo, uma disposição de participar mais ativamente de questões como, por exemplo, do conflito entre o Peru e o Equador, no qual participamos como parte do processo de

pacificação, que culminou com a assinatura do Tratado de Brasília. (Luiz Felipe Lampreia)

A priorização dos esforços diplomáticos na região sul-americana guardava um sentido particular: para o governo, tratava-se de uma estratégia calcada na premissa de que o maior empenho diplomático junto aos países da região e o aprofundamento do processo de regionalização permitiriam ao Brasil um melhor exercício do universalismo diplomático, fortalecendo a diretriz da “autonomia pela integração”. Como ilustra um dos entrevistados, favoreceria “[...] um ambiente de integração forte, positivo, que fosse aberto, ao mesmo tempo sem ser fechado para o mundo. Era algo perseguido com certa determinação por parte do Brasil.” (Luiz Felipe Lampreia)

O governo, em contraposição às prioridades externas do regime militar, compreendia que a dinamização das relações no âmbito do Mercosul era uma condição necessária à autonomia do país, resguardando e, ao mesmo tempo, ampliando a presença e a identidade de brasileiras no mundo.

O presidente Sarney – a quem eu quero fazer um elogio nesta matéria – percebeu a importância da América Latina. O regime militar, nas aberturas que teve para a política internacional, preocupou-se com África e Oriente Médio. A visão deles era ampliar os contatos com Angola, Moçambique, Irã e Iraque. Sarney foi o primeiro, com Alfonsin, a perceber a importância da América Latina – coisa que sempre foi o meu pensamento. Com Itamar, aprofundamos a questão do MERCOSUL, mas eu não imaginava que isso ia ser tão decisivo, mesmo sendo favorável ao MERCOSUL, até assumir a Presidência. Representa hoje uma opção estratégica de primeira importância para o Brasil. É justamente o que nos permite jogar na heterogeneidade do bloco de poder, evitando a concentração num só pólo. (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 286-7)

No plano regional, as prioridades do governo estariam, assim, voltadas para o processo de fortalecimento do Mercosul e adensamento das relações bilaterais com os países do Cone Sul, dentre os quais Chile, Venezuela, Colômbia e Peru eram observados como parceiros com os quais o relacionamento brasileiro poderia registrar maior adensamento. No plano extra-regional, a atenção do país se voltaria para a América do Norte, em particular para os EUA que, como considera Luiz Felipe Lampreia, seria a “variável crítica” da diplomacia brasileira. Ademais, os olhares da diplomacia voltavam-se para a Europa Ocidental e para países asiáticos, notadamente Japão e a China – com este último, o Brasil veio fechar acordos na área de pesquisa espacial. O governo, assim, mantinha o comportamento

universalista da política externa brasileira, costurando uma rede de contatos e acordos com vista à manutenção de sua autonomia e liberdade de escolha num cenário em que a “[...] predominância americana, se entendida como domínio absoluto [...], era “inaceitável.” O caminho para evitar tal tendência é a formação de regiões integradas, como a União Européia e o MERCOSUL.” (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 253)

As relações com determinados países, entretanto, passam a ser consideradas como particularmente importantes, sem as quais o Brasil ver-se-ia limitado em plano global. Desse modo, as prioridades do governo seguiram o seguinte percurso:

Em primeiro lugar, os países do nosso entorno, os países do Cone Sul, ou seja, os países do Mercosul. Argentina, depois outros países sul-americanos, em particular o Chile, que naquele momento ainda estava disposto a uma aproximação maior com o Mercosul, e eu acho que o fato de o Presidente ter visitado o Chile em primeiro lugar, é uma demonstração clara disso. Depois havia também a construção de um novo relacionamento com países como a Venezuela, a Colômbia, o Peru, que também sempre foram importantes, mas com os quais tínhamos um relacionamento menos denso, menos importante. E, sobretudo com os países mais importantes do mundo, mais influentes do mundo, como os Estados Unidos, que eu acho que é uma variável crítica para o Brasil, não numa relação de subordinação, mas de diálogo, de bom entendimento, o que é muito importante para nós, porque é através disso que nós podemos ter acesso à própria participação internacional do Brasil. Trata-se de um diálogo muito significativo. Por outro lado, os países da Europa também tinham destaque muito forte, pensamentos da Europa Ocidental. A Rússia estava naquele momento em um período complicado. A Europa Ocidental se portou como um parceiro básico para nós e o Presidente viajou também para esses lugares. E depois, a China e o Japão e outros países asiáticos, também como a Malásia, Cingapura, como parceiros relevantes. Mas a China estava nesse período ascensional e o Brasil tinha todo o interesse em firmar sua parceria, e o fez, no caso espacial especialmente. (Luiz Felipe Lampreaia)

Nesse sentido, a agenda externa do governo FHC manteria como objetivos constantes o fortalecimento da capacidade negociadora do país mediante a consolidação do Mercosul e sua possível ampliação. Por outro lado, os esforços diplomáticos voltar-se-iam para projeção internacional do país nos temas e cenários dos mais distintos. Ao longo dos oito anos, o governo trabalhou a negociação e assinatura do TNP e ainda temas como: desarmamento, terrorismo, meio ambiente, direitos humanos, defesa da democracia, além de candidatar-se a uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Assim, tiveram lugar de destaque na agenda externa do governo o acordo de livre comércio com a União Européia, integração hemisférica e negociações da ALCA,

alianças no âmbito da OMC e o desenvolvimento de programas de cooperação para a ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, como China e Japão.

Havia programas de cooperação, no caso da ALCA, a gente fez todo um acordo internacional de liberalização de comércio entre nós. E no caso da China, havia a revitalização de uma relação, já que a China era um país completamente diferente, por exemplo, da Inglaterra, que é mais dinâmica. No caso do Japão, os anos 80 haviam sido muito negativos, de recuo, os japoneses tinham ficado muito traumatizados com o fracasso, com a moratória, com o fracasso do Plano Cruzado e, portanto havia uma reconstrução a ser feita. E evidentemente, no caso da América do Sul, a nossa grande empreitada era a construção de uma integração física, de uma integração mais profunda entre os países, que culminou com a Primeira Conferência dos Presidentes Sul-Americanos, em 1998. (Luiz Felipe Lampreia)

O conjunto de ações descritas revelou resultados positivos para Brasil, que passou a ser considerado como país merecedor de maior confiança no tabuleiro internacional. Sinal disso é que a atração de IED pelo país tornou-se um dos aspectos mais significativos deste período. Como ilustra a Tabela 18, ao longo do governo FHC o Brasil tornou-se, em média, o receptor de metade dos ingressos de IED na América do Sul e de, aproximadamente, trinta por cento daquele absorvido pela América Latina e Caribe. Observando-se, ainda, que o país registrou um crescimento apreciável na participação do fluxo de IED para o conjunto das Economias em Desenvolvimento entre 1996-2002; ainda que no fluxo mundial mantenha-se com participação média inferior a três por cento.

Às expectativas do governo, no entanto, somaram-se dados macroeconômicos negativos. Ao longo dos dois mandatos, a debilidade do crescimento econômico observado no Brasil (Tabela 19) revelou-se um impeditivo às pretensões diplomáticas do país, com impacto direto sobre as relações com o continente africano, onde o MRE viu-se obrigado, por restrições orçamentárias, argumentam membros do corpo diplomático, a determinar o fechamento dos postos diplomáticos em Adis Abeba (Etiópia), Dar es Salam (Tanzânia), laundê (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaca (Zâmbia). Fato que acabou por limitar, portanto, a capacidade da política externa em alavancar os objetivos estratégicos de caráter político e econômico na África.

Tabela 18 – Brasil: ingresso de IED (1991-2002)

	1991-96 Média anual	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	3 633	18 993	28 856	28 578	32 779	22 457	16 566
América do Sul	14 982	48 228	52 424	70 346	57 248	39 693	25 836
América Latina + Caribe	27 069	73 275	82 040	108 255	95 358	83 725	56 019
Economias em Desenvolvimento	91 502	19 3224	191 284	229 295	246 057	209 431	162 145
Mundo	254 326	481 911	686 028	1 079 083	1 392 957	823 825	651 188
Brasil (participação %)							
América do Sul	24,2	39,4	55,0	40,6	57,3	56,6	64,1
América Latina + Caribe	13,4	25,9	35,2	26,4	34,4	26,8	29,6
Economias em Desenvolvimento	4,0	9,8	15,1	12,5	13,3	10,7	10,2
Mundo	1,4	3,9	4,2	2,6	2,4	2,7	2,5

Fonte: Elaborado a partir de: UNCTAD - World Investment Report 2003 – Anexo: Tabela B.1

Tabela 19 – Taxas de crescimento do PIB no Brasil e em Países Selecionados, 1991-2002

	1991-1993	1994-1998	1999-2002	1994-2002
Brasil	1,9	32,	2,0	2,7
América Latina sem Brasil	5,4	3,6	0,3	2,1
América Latina sem Brasil e Argentina	4,2	3,7	1,8	2,8
México	3,3	2,9	2,8	2,9
China	12,3	9,9	7,3	8,7
Índia	3,6	6,6	5,1	5,9
OECD	1,2	2,7	2,3	2,5

Fonte: Banco Mundial (2003, p.30)

Ainda que, ao longo da década de 90, o crescimento brasileiro tenha sido o melhor da região, tendo inclusive sendo o menos afetado pelo desaquecimento da economia mundial que o resto da América Latina, seu desempenho nos anos 90 foi, em geral, decepcionante quando comparado com o de outros países de grande porte e com seu próprio desempenho em décadas anteriores. Entre 1990 e 1999, a taxa média de crescimento da economia foi de 1,78% ao ano. Se comparado com a década de 80, quando a economia brasileira cresceu em média 2,2% ao ano, constata-se os anos 90 como uma década em que a economia esteve claramente comprometida.⁴⁷ Em consequência, o fechamento de postos brasileiros no exterior, e particularmente no continente africano, veio sinalizar, por um lado, as debilidades orçamentárias da União, e, por outro, as prioridades da política externa. Assim, em

⁴⁷ Deve-se registrar que a taxa média de investimento no período 1991-2000 foi de 15,9% do PIB, aos preços de 1980, inferior aos 17,7% médios dos anos 80. Desse modo, a composição da taxa de investimento “mostra sensível piora, pois o peso dos bens de capital caiu de 34% em 1990 para cerca de 25% em 1996-1997, aumentando o da construção” (Cano, 2000, p. 266)

relação às circunstâncias ou necessidades que implicaram o fechamento dos postos diplomáticos brasileiros no continente africano, Fernando Jaques de Magalhães Pimenta, Luciano Helmold Macieira e Sérgio França Danese e Gelson Fonseca Jr, respectivamente, esclarecem que:

O fechamento das embaixadas, na maioria das vezes, respondeu a uma necessidade muito grande de contenção orçamentária. Eu estava aqui na época do fechamento de algumas embaixadas, de duas na África, naquela ocasião. Houve um esforço muito grande do governo para não fechar embaixadas, de concentrar o fechamento nos consulados, justamente para não dar uma idéia política equivocada. [...] Mas pode-se dizer que o fechamento pode não estar ligado a uma perda, mas a uma questão conjuntural, a crises econômicas que vivemos. Antes mesmo do Fernando Henrique houve o fechamento de embaixadas, num momento em que a situação econômica exigia que todos os ministérios colaborassem para a contenção de gastos, de modo que não tivemos outra alternativa senão fechar alguns postos. (Fernando Jaques de Magalhães Pimenta)

Sem pretender julgar linhas de política externa adotadas pelo governo anterior, creio que se buscou, naquele momento, à luz dos constrangimentos da crise cambial enfrentada, um enxugamento de despesas. O reordenamento então adotado afetou diretamente a nossa atuação na África – mas não apenas naquele continente - e implicou o fechamento de postos. Por outro lado, buscou-se uma nova orientação no tocante à rede consular, que viu suas funções ampliadas, de forma a dar resposta ao expressivo aumento das “diásporas” brasileiras, sobretudo no Japão, na Europa e nos Estados Unidos. De certa forma, o redesenho da rede de postos, com maior ênfase na área consular, deu-se paralelamente à redução do número de postos na África. (Luciano Helmold Macieira)

O fechamento de postos sempre obedece a considerações antes de tudo orçamentárias e também de dificuldades administrativas, muitas vezes a dificuldade de lotar convenientemente os postos, por exemplo. No caso do Governo FHC, creio que pesou muito o estrangulamento orçamentário do Itamaraty, que levou a uma escolha de postos a serem fechados, alguns dos quais foram reabertos logo a seguir pelo próprio Governo FHC por razões políticas (lembro-me, por exemplo, de Túnis) Os postos diplomáticos são uma rede dinâmica que responde a uma teia de determinantes: interesses políticos, econômicos, estratégicos do país acreditante, de um lado, condições políticas, econômicas, etc., do país acreditado, de outro. É comum na diplomacia atual que países decidam fechar postos. Os postos devem responder a políticas; se não há política, por alguma razão passageira ou duradoura, deve-se avaliar criteriosamente a rede e atualizá-la. Mas há sempre um alto custo político no fechamento de postos. Por isso, a decisão deve ser muito cuidadosa. (Sérgio França Danese)

Mesmo em países tradicionais onde havia um embaixador, ou uma repartição, retiraram os embaixadores, deixando uma delegação. Mas nesse período, houve mais uma questão de recursos. Isso não ocorreu somente na África, mas também na Europa. A escassez de recursos não afetava somente a política africana, mas a política em geral. (Gelson Fonseca Jr.)

Mesmo no setor externo, em que se observa o crescimento no volume das exportações, a situação foi pouco animadora, pois se constata que a pauta

exportadora em 1989 (composta de 27,9% em produtos básicos, 14,5% em semi-manufaturados e 56,8% em manufaturados) em relação à de 1997 pouco se alterou, uma vez que sua composição seria, respectivamente, de 27,3%, 16% e 55%. Já em relação às importações, observa-se que em 1989 os bens de consumo representavam 14,2%, os bens intermediários 35,3% e os bens de capital 26,5%. Assim, durante os anos 90, “[...] enquanto estas últimas triplicaram em valor, as de bens de consumo e de intermediários quadruplicaram, colaborando com isso para o debilitamento e desestruturação de parte da agricultura e da indústria nacional.” (Cano, 2000, p. 270)

Como se observa na Tabela 20, a participação média das exportações brasileiras no total das exportações mundiais também se revelou pouco animadora, registrando-se a queda de competitividade internacional por parte do Brasil: a participação do país no comércio mundial (exportações) reduz-se de uma média de 0,96% entre 1990-94 e para 0,93% e 90%, respectivamente, entre 1995-98 e 1999-2002. Retração esta que deve ser qualificada a partir da análise da distribuição geográfica do comércio exterior brasileiro, bem como, da composição da pauta de exportação, uma vez que o avanço do Mercosul implica aos países participantes: a) um tratamento preferencial recíproco; b) a discriminação positiva da integração regional, em alteração dos preços relativos que tem um efeito de desvio de comércio; c) levando os países participantes a substituírem fornecedores internacionais com custos mais baixos; d) tendo como resultado a criação e fortalecimento de comércio no âmbito da regional.

Assim, se desconsiderada a influência da criação do Mercosul, a perda de competitividade internacional da economia brasileira é ainda maior, pois a participação do Brasil no comércio mundial extra-Mercosul reduziu-se de 0,87% em 1990- 94 para 0,78% entre 1995 e 2002 – o que implica uma perda de 9 pontos de centésimo de percentagem. Desta forma, a criação do Mercosul representou um ganho de pontos de centésimo de percentagem no comércio mundial e, portanto, um “freio” à queda de competitividade internacional do país. (GONÇALVES, 2005)

Tabela 20 – Participação do Brasil no comércio mundial, média anual: 1990-2002 (média em porcentagem)

Comércio	1990-94	1995-98	1999-2002
Mundial	0,96	0,93	0,90
Extra-Mercosul	0,87	0,78	0,78
Manufaturados*	0,76	0,68	0,66
Produtos agrícolas*	2,43	2,92	3,03
Outros*	0,83	0,72	0,72
Memorando			
Mercosul, participação nas exp. brasileiras	10,12	15,74	11,14

Fonte: OMC, *apud*. Gonçalves (2005, p. 261)

(*) Os dados referem-se a 1990-2001. “Outros” incluem mineração (minérios, minerais não-metálicos e petróleo) e diversos (ouro, armas e munição)

Ao longo da década de 90, as exportações brasileiras para o bloco mostram uma tendência de crescente dinamismo que, no entanto, não resistirá à grave crise cambial que atingiu os países membros do bloco ao final do período. A economia mundial registrou um período de instabilidade, marcada por crises econômicas em diversas partes do globo, que tiveram impacto direto sobre os fluxos comerciais brasileiros. Houve maior dificuldade em promover o financiamento do comércio exterior brasileiro, uma queda na capacidade de compra de alguns países importadores de produtos agrícolas e uma desaceleração do crescimento das economias da América Latina. Mesmo na Europa, observa-se um desempenho mais modesto dos países integrantes.

Desse modo, apesar do crescimento da produção interna, a queda de competitividade internacional do Brasil é bastante acentuada, observando-se ainda que, entre 1990-1998, a composição das exportações brasileiras reflete a perda de competitividade internacional dos produtos manufaturados e o ganho dos produtos agrícolas exportados pelo Brasil. Além disso, a estrutura de exportações registra maior participação relativa dos produtos agrícolas e menor participação dos manufaturados. Dados que só irão melhorar entre 1999-2002, quando a participação dos manufaturados nas exportações do país, que haviam se reduzido de 57,28 em 1990-94 para 55,71 em 1995-98, cresce para 56,79% (Tabela 21).

Tabela 21 – Composição das exportações brasileiras: 1990-2002
(participação na receita de exportação, em porcentagem)

Produtos	1990-1994	1995-1998	1999-2002
Manufaturados	57,28	55,71	56,79
Semimanufaturados	15,42	17,40	15,27
Básicos	25,96	25,30	25,47
Memorando			
Produtos agrícolas	29,80	33,81	31,00

Fonte: OMC e MDIC, *apud*. Gonçalves (2005, p. 265)

Notas: O total não soma 100 devido a “operações especiais.”

Os dados para produtos agrícolas são até 2001 e referem-se à classificação da OMC.

Eles estão incluídos em básicos e semimanufaturados, nos termos da classificação do MDIC.

Em todo caso, a crise econômica vivenciada pelos países da América Latina promove uma reorientação na distribuição geográfica do comércio exterior brasileiro. Como ilustra a Tabela 22, entre o primeiro e o segundo mandatos do governo FHC, o destino das exportações brasileiras sofreu uma mudança acentuada: as exportações brasileiras para a Aladi, o que inclui o Mercosul, caem de US\$ 13 bilhões em 1998 para US\$ 10 bilhões em 2002, reduzindo o peso deste bloco de 24,1% entre 1995-98 para 20,5% entre 1999-2002. Por outro lado, a participação do mercado norte-americano eleva-se, respectivamente, de 18,9% para 24,4%, entre 1995-98 e 1999-2002. O que ocasiona uma maior dependência do Brasil em relação ao mercado dos EUA.

Tabela 22 – Brasil: exportações por blocos econômicos (em %)

Ano	Estados Unidos*	Ásia**	União Européia	Aladi	Demais	Total
1995-1998	18,9	14,9	27,7	24,1	14,5	100
1999-2002	24,4	12,5	26,3	20,5	16,1	100

Fonte: MDIC/SECEX, www.mdic.gov.br

Notas: * Inclusive Porto Rico, ** Exclusive Oriente Médio

Nesse cenário, o governo passou a estar comprometido com a modelagem de uma nova inserção internacional, particularmente orientada por uma maior aproximação com os países desenvolvidos, tidos como os únicos capazes de garantir ao Brasil o ingresso no eixo dinâmico da economia globalizada. Conseqüentemente, a promoção do comércio Sul-Sul e, em particular, a expansão ou mesmo a manutenção dos níveis do comércio Brasil-África, encontra poucos defensores.

Como será visto no tópico seguinte, e mesmo na Tabela 23, as relações comerciais Brasil-África, a despeito do crescente volume das importações (que, entre o primeiro e o segundo mandato FHC, saltam, respectivamente, de cerca de 3,0% para 5,5%) e da própria mudança de cenário ocorrida no continente africano, não registrou maiores significados ao Brasil.

Tabela 23 – Intercâmbio comercial Brasil-África, 1995-2002
(Exclusive Oriente Médio)

Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %
1995	1.585.821.583	17,54	3,41	1.180.637.451	10,13	2,36
1996	1.527.022.348	-3,71	3,20	1.690.473.093	43,18	3,17
1997	1.520.000.381	-0,46	2,87	1.995.198.981	18,03	3,34
1998	1.651.086.046	8,62	3,23	1.819.086.788	-8,83	3,15
1999	1.336.446.195	-19,06	2,78	2.223.875.198	22,25	4,51
2000	1.346.818.415	0,78	2,44	2.907.074.693	30,72	5,21
2001	1.988.424.609	47,64	3,42	3.330.947.640	14,58	5,99
2002	2.362.316.677	18,80	3,91	2.675.623.620	-19,67	5,66

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br.

Obs: VAR % => CRITÉRIO DE CÁLCULO: Anual = Sobre o ano anterior na mesma proporção mensal. (*) Mensal = Sobre o mês anterior. (**) PART. % => Participação percentual sobre o Total Geral do Brasil.

África: situação e lugar na política externa brasileira

De acordo com Estêvão (2005), podemos considerar que o continente africano, ao longo da segunda metade do século XX, registrou quatro fases econômicas distintas (Tabela 24). A primeira caracterizada pelo rápido crescimento entre 1960 e 1974, período em que o PIB cresceu a uma taxa média anual de 5,3%. Neste intervalo, pode-se ainda destacar dois sub-períodos: entre 1960 e 1970, com o impulso das independências e o lançamento de programas de investimento em infra-estruturas, em que a taxa média de crescimento anual foi de 5,2%; já no segundo, de 1970 e 1974, destaca-se o *boom* das matérias-primas, cujo crescimento de receitas permitiu o lançamento de novos programas de investimento, quando a taxa média de crescimento anual foi de 5,4%.

Tabela 24 – África: fases econômicas (1960-2002)

Períodos	TMAC*	Situação Econômica
1960-1974	5,2%	Crescimento
1974-1981	2,7%	Declínio
1981-1993	1,0%	Estagnação
1993-2002	3,2%	Recuperação

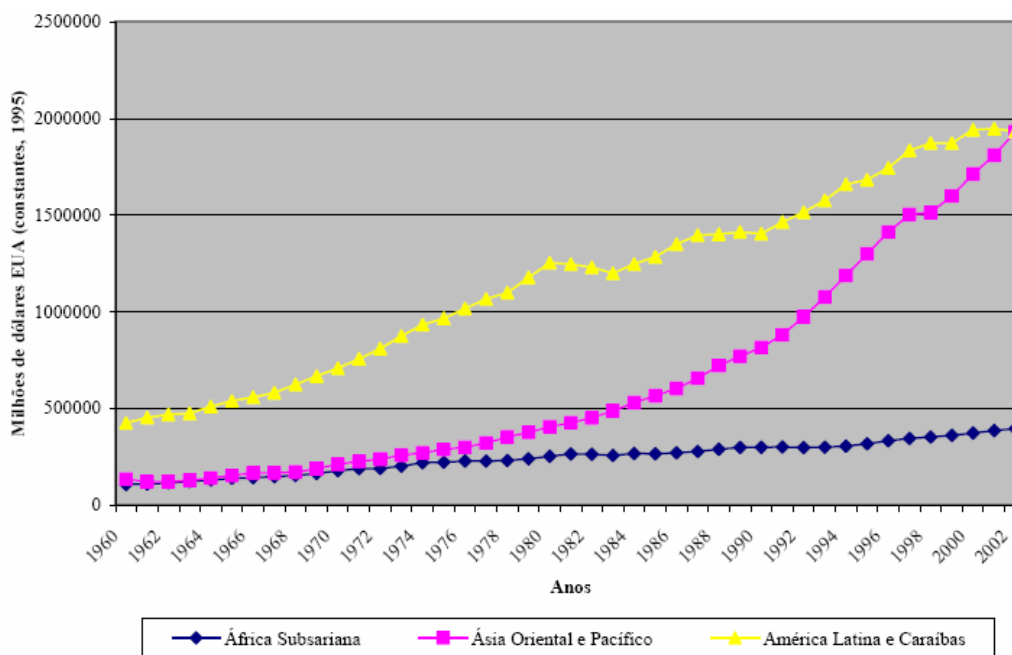
Fonte: Elabora a partir de Estêvão (2005)

* Taxa Média Anual de Crescimento

Na segunda fase, que vai de 1974 a 1981, observa-se um crescimento mais moderado, com crescimento médio anual do PIB por volta de 2,7%. Esse resultado já indicava um movimento de declínio econômico, em função da perda do impulso inicial da década de 1960 e das quedas acentuadas nos preços das matérias-primas na segunda metade década de 1970, que acabaram por bloquear os programas de investimento. Data deste período o processo de endividamento acentuado pelos países da África Subsaariana, que procuraram substituir a queda das receitas de exportação das matérias-primas por meio de empréstimos internacionais.

Entre 1981 e 1993, como visto no capítulo três, observa-se a constituição de uma terceira fase da economia africana, caracterizada pela acentuada crise econômica e financeira, quando a taxa média de crescimento foi de 1,0%. Também compreende o período de aplicação de programas de ajustamento estrutural orientados pelo Banco Mundial e pelo FMI no Continente. A última fase desenvolve-se desde 1993 e adentra ao novo século, caracterizando-se pela, ainda que tímida, constante recuperação econômica, com uma taxa média de crescimento anual de 3,2% (Gráfico 2) Incide sobre este fenômeno o aumento do fluxo de IED para o continente africano, cujo crescimento – ainda que muito aquém do que acontece noutras regiões em desenvolvimento e ainda registrando um declínio em 2002 – comparando-se com o passado, é bastante significativo para África (Tabela 25).

Gráfico 2 – África: Evolução do PIB (constante) por regiões selecionadas (1960-2002)



Fonte: Estêvão (2005)

Em função desse cenário, entre 1993-2002, vários países africanos registravam uma taxa de crescimento econômico geral de 3,7% contra menos de 1,0% em anos anteriores. Ainda que tais resultados econômicos, como já comentados, permaneçam aquém dos níveis considerados desejáveis; dadas as demandas e necessidades a serem superadas, são sinais claros de reaquecimento econômico. No decurso dos últimos anos, as taxas de crescimento ultrapassaram os 8% em três países (Lesotho, Ilhas Maurício e Uganda), oito países tiveram um crescimento entre 6 e 8% e 12 registraram crescimento entre 3% e 6%. Indicadores que criam um ambiente, reitera-se, favorável ao aumento dos fluxos de IED.

Tabela 25 – África: ingresso de IED (1996-2002)

	1991-96 Média anual	1997	1998	1999	2000	2001	2002
África	4.606	10.667	8.928	12.231	8.489	18.769	10.998
Norte da África (part. %)	35	25	32	29	37	29	32
África Subsaariana (part. %)	65	75	68	71	63	71	68
Economias em Desenvolvimento	91.502	193.224	191.284	229.295	246.057	209.431	162.145
Mundo	254.326	481.911	686.028	10.79.083	1.392.957	823.825	651.188
África (part. %)							
Economias em Desenvolvimento	5	5,5	4,7	5,3	3,5	9	6,8
Mundo	1,8	2,2	1,3	1,1	0,6	2,3	1,7

Fonte: Elaborado a partir de: UNCTAD - World Investment Report 2003 – Anexo: Tabela B.1

Com base nisso, a análise das relações Brasil-África indica, invariavelmente, que a vertente atlântica deixara de representar uma dimensão de relevância para a política externa brasileira. Ao governo, passou a ser essencial garantir ao Brasil uma presença na nova arquitetura internacional, em que as relações Norte-Sul tornaram-se o eixo de sustentação político e econômico-comercial do país, interessado em maior participação nos foros decisórios internacionais e nos fluxos internacionais de comércio e investimento. A diplomacia nacional, diante desses desafios, como declaram os entrevistados, viu-se constrangida pela falta de recursos financeiros, e mesmo humanos, para exercer uma política exterior que fosse, ao mesmo tempo, hemisférica e global, obrigando-se a optar por alguns eixos principais no conjunto de suas relações internacionais.

No âmbito dos países do Sul, a África, entretanto, não ocupou um lugar de destaque na agenda externa do governo, que trabalhou a vertente atlântica sob um foco de concentração e seletividade. Assim, a política externa em direção ao continente africano orientou-se pelo adensamento das relações do Brasil com poucos países (África do Sul, Angola, Moçambique) e pela consolidação da CPLP.

Não há dúvida de que nossa política com relação ao continente africano foi uma política de completa abertura e receptividade, porque o Brasil tem afinidades étnicas, culturais com a África, isso é uma questão evidente. Do ponto de vista operacional, nós centramos esse relacionamento em alguns países, pois não tínhamos condições de despertar isso em ações culturais, ações de cooperação técnicas muito vastas por questões orçamentárias, inclusive. Portanto, priorizamos países com particular potencial: Angola, com quem temos relações históricas muito antigas e que estava no

processo de uma guerra civil, muito difícil. Enviamos uma tropa importante e lá permanecemos durante quase dois anos, cerca de 1.200 homens liderando a força da ONU para essa atuação pacificatória. Nós tivemos também uma atuação importante em Moçambique e com os demais países de língua portuguesa. A África do Sul foi a principal aposta da minha fase. A África do Sul estava fazendo a sua transição, havia o Mandela, que tinha uma postura muito favorável ao Brasil, receptiva ao Brasil e com ele estabelecemos um relacionamento importante. O Presidente foi até lá e lhe rendeu homenagem. Com a África do Sul houve todo um processo de aproximação, de relações comerciais. Com a criação da IBSA, que incorpora a África do Sul. A África do Sul foi a prioridade. (Luiz Felipe Lampreia)

Ainda que se reitere a “completa abertura e receptividade” brasileira ao continente africano, a análise das relações Brasil-África ao longo do governo FHC, conforme comentado acima, indica que sua orientação se deu por critério de concentração e seletividade pautado tanto pelas possibilidades advindas da cooperação política quanto das pelas relações comerciais. Portanto, quando questionado sobre a aplicação de algum critério de seletividade em relação aos parceiros africanos, responde um dos entrevistados que:

Sem dúvida. A África tem grande afinidade, bagagens culturais em comum conosco, mas também há outras influências, como a francesa, a inglesa. Há países extremamente problemáticos, como a Libéria, a Somália. Num continente com mais de quarenta países como o africano, era impossível não fazer uma política seletiva. A meu ver, a seletividade se impunha por si, porque nós não temos recursos de pessoal, nem de administrativo para fazer uma ofensiva extremamente ampla e generalizada, que fosse substituir a França em matéria de dívida, em matéria de cooperação, de experiência. (Luiz Felipe Lampreia)

E complementa, informando que esse critério de seletividade decorre de indicadores objetivos, como os:

“[...] de afinidade histórica conosco, como é o caso de Angola, de Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau. Ou de interesses econômicos e comerciais que queriam desenvolver. A Nigéria também deve ser incluída nesse aspecto de relações de petróleo, que são muito importantes.” (Luiz Felipe Lampreia)

Dessa forma, a política externa do governo FHC em relação à África não visa ao Continente nem tem como perspectiva a ampliação do raio de atuação da diplomacia brasileira. Pelo contrário, a África é vista como um vetor externo que requer maior grau seletividade e concentração.

Sim, trata-se de uma política de concentração. Ele [Presidente Fernando Henrique Cardoso] não tem uma política africana. Sua política se concentrou em Angola, em Moçambique e na África do Sul.

[...]

[É uma política] Seletiva. Ele vai a esses países, faz realmente uma boa política com Angola, mas não com a África. A África global não está no projeto. O Itamaraty passa a priorizar, pois temos poucos recursos e a África é muito problemática, então se priorizou os parceiros – Angola, Moçambique e África do Sul. (Alberto da Costa e Silva)

Como afirmara o Presidente: “A África, infelizmente, é um continente que parece à deriva.” (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 254) Portanto, a perspectiva diplomática é, assim, mais restritiva na medida em que se constata não haver, em plano doméstico, dados que favoreçam maior aproximação com aquela continente. De acordo com o depoimento de FHC, à exceção de Angola e África do Sul, a dimensão africana no Brasil não chega a despertar maiores interesses.

A nossa percepção da África é uma percepção quase imemorial dada a presença negra no Brasil. Não exatamente a África política, é a religião, é a escravidão, é a cor da nossa pele.

[...]

Outra coisa é a África de hoje. As informações sobre a África são muito escassas no Brasil.

Faria apenas duas exceções: Angola, por causa de maiores interesses econômicos de brasileiros lá e pelo fato do MPLA ter sido apoiado pelo Brasil; e a África do Sul, que é fato novo, que se deve também à presença extraordinária de Nelson Mandela. O restante da África é muito pouco falado, há muito pouca informação. (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 304)

Dessa perspectiva, ainda que se reitere o discurso de que a diplomacia seguia em perfeita consonância com o que já vinha sendo realizado nos governos anteriores, ao longo da gestão FHC as relações Brasil-África são guiadas por uma perspectiva mais restrita, pontual, em que o governo procura ater-se ao preceito de que:

Devemos ser seletivos e ver quais são os países que estão efetivamente crescendo, que são complementares à economia brasileira e aí apontar caminhos. Agora a África como um todo, eu acho difícil a curto prazo, de cinco a dez anos, que ela venha a ter um papel relevante no comércio internacional e conseqüentemente no Brasil. (Rubens Barbosa)

Como informam alguns dos entrevistados, ainda que no âmbito das relações culturais sejamos “bem recebidos” e “admirados”, a interação com os países africanos não é percebida como fator suficientemente importante para a promoção dos interesses internacionais do país. Daí por que:

A nossa seletividade era uma seletividade maior, sem dúvida alguma. Mas de um modo geral, eu diria que a presença africana como um leque de

prioridades foi mesmo no tempo dos regimes militares em que o Ministro Gibson Barbosa fez uma viagem importante à África em 1973 e percorreu diversos países. (Luiz Felipe Lampreia)

Sempre fomos muito bem recebidos na África. Há uma identidade cultural, uma admiração, uma relação sentimental muito genuína, o que não se traduz, necessariamente, em vantagens econômicas. Houve, em certos momentos, uma presença muito forte do Brasil em Angola, acho que da Odebrecht. Houve muita cooperação na área agrícola. Não temos a força econômica da China, estamos buscando agora. (Gelson Fonseca Jr.)

Desse modo, as ações da chancelaria direcionaram-se para a otimização das relações Brasil-África no âmbito dos temas globais e interesses, possivelmente, convergentes: segurança atlântica, a revisão dos termos do comércio internacional, narcotráfico e as possibilidades da cooperação para o desenvolvimento.

Em síntese, eu diria que a relação vital do Brasil é com Portugal e o Sul da África, incluindo a África do Sul. É a questão do Atlântico Sul, que, do ponto de vista da Marinha brasileira, tem muito significado. Não gostaríamos, realmente, que o Atlântico Sul se transformasse num simples lago americano ou de quem quer que seja. (CARDOSO; SOARES, 1998, p. 309)

Ademais, é nesse contexto que cabe situar o lançamento, pelo governo FHC, da CPLP e a ênfase nas relações do Brasil com os PALOP. Movimentos que sinalizam, no quadro das relações Brasil-África, um processo que implica a priorização das relações do país com os estados africanos banhados pelo Atlântico Sul, o que inclui a África do Sul como parceiro estratégico, dado o interesse do país em articular, juntamente com o Brasil, projetos de cooperação energética com Angola e Moçambique.⁴⁸ Assim, em relação à CPLP, o Brasil teria como prioridade as relações com Portugal e com os países ao Sul da África.

CPLP: sentido e evolução

Como visto nos capítulos anteriores, a CPLP foi oficialmente criada em 17/07/1996 pela congregação dos sete países do globo que tem o português como língua oficial – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e

⁴⁸ A construtora Camargo Correa trabalha, atualmente, num projeto de geração e distribuição de energia elétrica envolvendo Moçambique, Angola e África do Sul. A empresa irá construir uma hidrelétrica na fronteira dos dois primeiros países que irá abastecer a África do Sul que, segundo estimativas, tem uma demanda reprimida neste setor de cerca de 30% a 40%.

Príncipe, registrando-se a inclusão do Timor Leste em 2002.⁴⁹ Porém, seria ao final do governo José Sarney e durante o de Itamar Franco que o projeto para constituição da Instituição irá adquirir contornos mais definidos. Uma das principais figuras deste processo será o Ministro da Cultura, José Aparecido de Oliveira, que realiza viagens aos países de língua portuguesa no esforço para a formação da Comunidade.

Durante este período, contribui de forma significativa para o avanço em direção à constituição da CPLP a primeira Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos países de língua portuguesa em São Luís do Maranhão, em 1989. Nessa ocasião, o Presidente José Sarney anuncia a Comunidade e constitui-se o IILP.⁵⁰ O avanço mais efetivo, porém, ocorre em 1993, quando o presidente Itamar Franco torna a constituição da CPLP uma prioridade, atribuindo a José Aparecido de Oliveira o cargo de Embaixador do Brasil em Portugal com a missão de concretizar a Instituição.

Posteriormente, a CPLP torna-se tema recorrente no discurso da diplomacia brasileira. Na Sessão de Abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1993, o Chanceler brasileiro, Embaixador Celso Amorim (1995, p. 567), afirmaria que: “Mais que uma forma de expressão, a lusofonia é a marca de uma atitude, de uma forma de ser e de viver, voltadas para a tolerância e convívio aberto entre vários povos.” Nesse mesmo ano, realizaram-se a I e a II Mesas-Redondas Afro-Luso-Brasileiras, no Rio de Janeiro e em Lisboa, respectivamente; sendo que a III ocorreu no início de 1994 em Luanda. Para Santos (2001, p. 24), estes eventos foram “ocasiões privilegiadas para produzir momento e massa crítica que impulsionassem a CPLP, reuniram diplomatas, estudiosos, intelectuais, escritores e demais personalidades dos lusófonos com interesse e potencial para contribuir para o projeto.”

⁴⁹ Inicialmente, Timor Leste era observador convidado da CPLP, devendo se tornar membro pleno assim que completasse a transição para a independência, iniciada em setembro de 1999. Em agosto de 2002, o encontro de cúpula da CPLP, em Brasília, decidiu incorporar o Timor Leste como oitavo membro oficial da Comunidade. Neste mesmo encontro, decidiu-se pela cooperação no combate à epidemia da AIDS, além da criação de mecanismos para facilitar o fluxo migratório entre os países membros.

⁵⁰ Com sede na Cidade da Praia, em Cabo Verde, o IILP é considerado o primeiro instrumento institucional da CPLP.

Em fevereiro de 1994, em Brasília, procedeu-se a reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores dos sete países, na qual, foi decidido recomendar aos respectivos governos a realização de uma Conferência de Chefes de Estado e de Governo para fundar a CPLP. Paralelamente, foi constituído o Grupo de Concertação Permanente, com sede em Lisboa. Esse grupo, composto dos Embaixadores dos países membros, teve por objetivo a elaboração dos documentos constitutivos da futura Comunidade, bem como, a organização da Conferência.

Marcada para junho de 1994, a Conferência para fundação da CPLP acabou sendo realizada em 1996, durante o governo FHC, que incorporou a proposta de sua criação. Apesar de até a década de 1990 a CPLP não ser um projeto prioritário do Itamaraty, estando mais ligada às figuras de José Sarney e Itamar Franco, o novo governo deu prosseguimento ao seu desenvolvimento e constituição.⁵¹

Durante esse processo, a CPLP foi alvo de propostas tão amplas quanto restritas. Entre aquelas, ela chegou a ser projetada como organização destinada a incorporar eixos e conteúdos de designações anteriores, frutos da cultura de relações bilaterais e de relações inter-regionais dos países componentes. Entre os posicionamentos mais restritos, a CPLP foi focada na importância dos laços advindos da língua portuguesa. (MOURÃO, 1999, p. 155) Como resultado, na fase anterior à sua institucionalização, foram restringidas tanto as propostas mais abrangentes quanto as mais limitadas. O Artigo 1.º dos Estatutos da CPLP, por consenso dos países membros, atribuiu-lhe a designação de “foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre os seus Membros”.

Assim, a despeito da conceituação vaga e imprecisa, a concepção e institucionalização da CPLP exprimem um ato de vontade de sete países independentes na construção de uma organização multilateral, à semelhança da Commonwealth (que a partir de 2006 passou a contar com Moçambique como membro) e da Francofonia (a esta última estão ligados Guiné-Bissau (1986), Cabo

⁵¹ O ex-Presidente Itamar Franco tornou-se Embaixador em Lisboa, ocupando o cargo até a formalização da CPLP em 1996, quando se transferiu para a Organização dos Estados Americanos, em Washington.

Verde (1996), São Tomé e Príncipe (1995)⁵² As dúvidas em torno do projeto continuam a ser, contudo, os objetivos próprios da CPLP: qual o conteúdo e as finalidades da instituição projetada?

No Artigo 3.º dos Estatutos da CPLP, três pontos focais dão substância à definição e ao objetivo: a) a concertação político-diplomática entre os seus Membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fóruns internacionais; b) a cooperação, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico científico; c) a materialização de projetos de promoção e difusão da Língua Portuguesa.

Contudo, desde sua criação, a CPLP vem trilhando um caminho nada fácil, pois a Instituição ainda encerra uma série de ambigüidades criadas pela convivência histórica de países com interesses distintos no projeto comunitário. Mais de uma década após a reunião de cúpula dos chefes dos Estados de língua portuguesa, a CPLP ainda encerra uma série de dúvidas quanto ao seu real significado. Para além da valorização e preservação dos laços étnico e histórico-culturais, qual, exatamente, é o propósito desse projeto multilateral que envolve Estados de economia e bases industriais relevantes (Portugal e Brasil) com países da África portuguesa e agora também da Ásia (Timor Leste)?⁵³

A princípio, poder-se-ia cogitar que o objetivo básico seria o desenvolvimento de projetos comuns, sobretudo os de âmbito culturais, consoante à harmonização da postura internacional dos países membros. Contudo, não há uma definição clara acerca dos custos deste exercício multilateral, comparativamente elevados para os

⁵² É importante observar que estas duas comunidades têm origem ainda no processo de descolonização afro-asiático. Como interpreta Fernando Mourão: “Estas comunidades, de concepção diferente, foram estruturadas ao longo de um processo de descolonização, refletindo, portanto, modelos e processos específicos desse período. Na busca de uma definição, a *Francofonia* reflete a nostalgia dos laços rompidos pelas independências nacionais e a esperança de renovar os laços entre os países, de uma mesma comunidade cultural, no fundo privilegiando a cultura francesa, o que é natural, tendo em vista as condições em que foi criada. [...] Por seu turno, a *Commonwealth*, refletindo o pragmatismo inglês, passou por duas fases: a *Commonwealth* do Estatuto de Westminster, a *Commonwealth* das Nações, e a sua refundação na Conferência de Singapura, mantendo-se a designação de *Commonwealth* das Nações, agora de natureza multirracial. Os povos ainda não independentes, na passagem a estados independentes, incluíram nas suas constituições o laço com a *Commonwealth*, como membros livres e iguais”. (MOURÃO, 2002, p. 02)

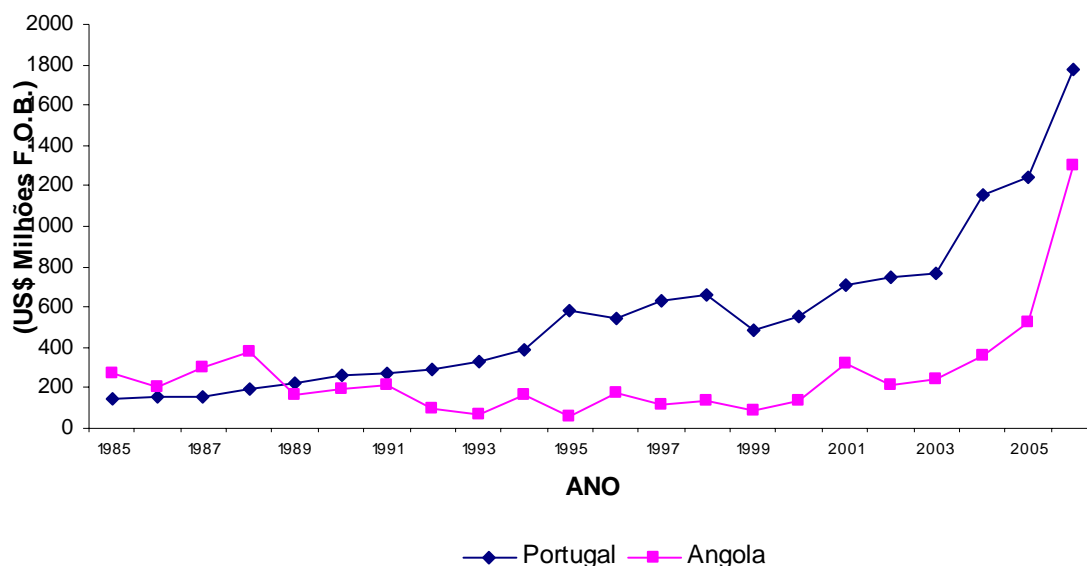
⁵³ Entre as questões económicas que norteiam a CPLP, Gonçalves (2001, p. 147) chama a atenção para o fato de que “Os países africanos de língua portuguesa estão todos classificados pela ONU entre os 48 “países menos avançados” (PMA), expressão suave para designar as economias mais atrasadas do mundo”.

países africanos e para o Timor Leste. (DÖPCKE, 2002) Como resultado, os países menos afortunados têm esboçado preocupação pela ausência de conteúdo político e econômico nas formulações e práticas da CPLP. Saraiva (2002) identifica que:

Dessa crítica advém um rosário de reclamações com relação à dinâmica de trabalho e aos financiamentos de projetos. Os países africanos de língua oficial portuguesa nutrem certa esperança com as possibilidades que um novo diálogo Sul-Sul poderia representar para seus projetos de desenvolvimento. Da mesma maneira, desejam enfatizar a dimensão da cooperação técnica, científica e tecnológica da CPLP bem como a vertente da concertação político-diplomática.

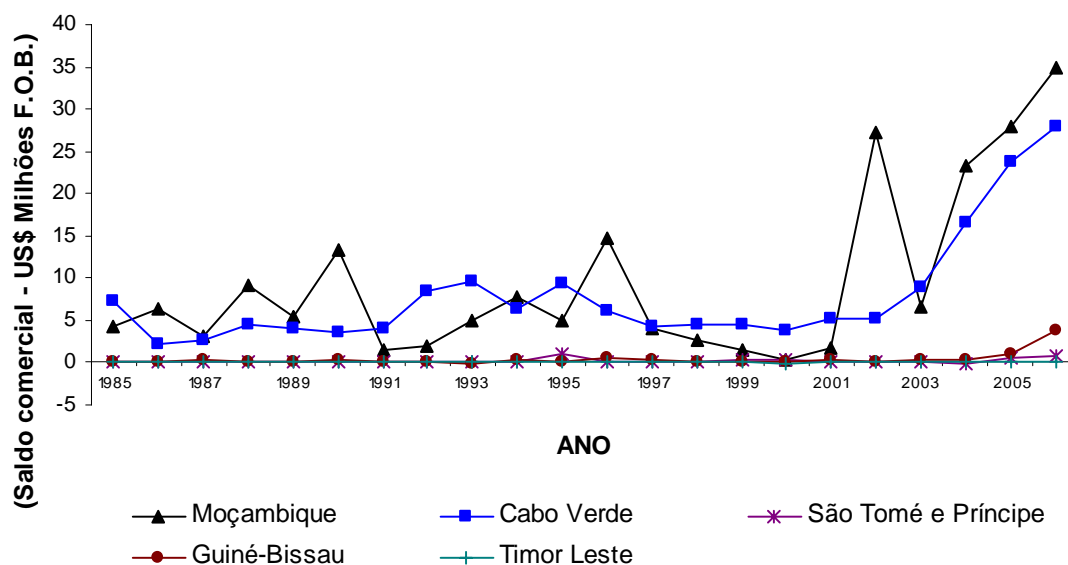
Fato que a análise das relações comerciais no âmbito da CPLP vem corroborar, pois ao se avaliar a participação brasileira neste fórum, deduz-se que os dados são particularmente interessantes ao Brasil quanto à corrente comercial com Angola e, em particular, com Portugal que, após 1992, registra um crescimento mais acentuado (Gráfico 3) Tais dados, porém, contrastam com a evolução do comércio do Brasil com os demais membros da CPLP, em que não é possível notar incremento comercial ao longo do período analisado, (Gráfico 4) sendo possível concluir que a criação da Comunidade está sujeita a críticas quanto a sua capacidade de promoção dos laços econômicos e comerciais entre Estados de economia e bases industriais tão distintas. Avaliando a evolução comercial entre o Brasil e os demais membros da CPLP obtém-se que o país tem sido o único a se beneficiar.

Gráfico 3 – Brasil: saldo comercial com Portugal e Angola (1985 – 2006)



Fonte: elaborado a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Gráfico 4 – Brasil: saldo comercial com países da CPLP (exceto Portugal e Angola - 1985 – 2006)



Fonte: elaborado a partir de MDIC, www.mdic.gov.br

Por esse prisma, enfocando a perspectiva de Portugal, a CPLP constituir-se-ia num projeto de reafirmação internacional da língua e da cultura portuguesa. Como tal, seria um projeto vinculado aos interesses econômicos e às questões de prestígio político deste país. Protegeria a importância do Estado português através da

divulgação da sua língua, revigorando, paralelamente, antigas teses sobre o “*mundo que o português criou*”, através da expansão portuguesa no ultramar, especificamente a tese da democracia racial do colonialismo português, defendida por Gilberto Freyre. (FREYRE, 1958; AMARAL, 2000) Ainda em relação a Portugal, a CPLP se enquadraria no processo de renegociação de seu papel no cenário internacional, por meio da qual, avalia Freixo (2001):

[...] o Estado Português tem procurado utilizar, de forma concreta, as possibilidades geradas pelo seu pertencimento a uma Europa integrada, bem como pela herança cultural que deixou espalhada pelo mundo durante o seu período imperial. Com isto, a constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, sob sua hegemonia, adquire uma importância estratégica para definir o seu “lugar” no mundo contemporâneo, podendo funcionar como “moeda de troca” e como trunfo político, dentro da UE e das outros organismos internacionais a que Portugal pertence.

Já para o Brasil, a interação com os países da CPLP - ainda que possa favorecer a oportunidade de instalar e intensificar pontes de contato e de projeção sobre várias regiões da África, Europa e Ásia, uma vez que, geograficamente, a distribuição destes países envolve a África Ocidental (Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde) e a África Austral (Angola e Moçambique), Portugal e Timor Leste - não é tida como prioridade para a política externa do governo FHC. Como será analisado no tópico seguinte – consideravelmente favorecido pelos debates ocorridos no “Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI”⁵⁴ –, a presença política ou comercial brasileira em cada uma destas regiões, além de distinta, é desprovida de um projeto ou orientação comum.

O Brasil e os PALOP no quadro da CPLP

Em relação à África Ocidental, região sob forte influência francesa, a presença brasileira, desde a década de 70, é bastante reduzida. Ainda que nos anos 90 o diálogo e cooperação com Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde

⁵⁴ O referido Seminário ocorreu entre os dias 13,14 e 15 de agosto de 2002, na Câmara dos Deputados. Além de representantes do Legislativo, contou com a participação de acadêmicos e diplomatas. A palestra e os debates decorrentes da apresentação feita pela diplomata Irene Vida Gala, à época Chefe da Divisão de África II do MRE, sobre “As Perspectivas das Relações do Brasil com o Mundo Lusófono” subsidiaram consideravelmente esta análise. Os debates, transcritos, foram coletados junto ao Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara.

registre maior intensidade diplomática brasileira, ela ocorre de forma pontual, por conta da CPLP. Como exemplo, pode-se citar, em Guiné-Bissau, a participação brasileira nos encaminhamentos da crise (em 1998) que ocasionou o término do governo de Nino Vieira. Em conjunto com os demais componentes da CPLP, o Brasil procurou garantir a integridade territorial do Estado, que se encontrava sob a eminência de uma invasão por tropas do Senegal.

Já em relação a São Tomé e Príncipe, a perspectiva do Brasil é bastante orientada pela possibilidade de prospecção de petróleo no mar daquele país, que teria como estratégia a formação de uma *joint-venture* petrolífera entre Brasil, Portugal, Angola e São Tomé e Príncipe.⁵⁵ Seria um consórcio em que entrariam o Brasil com a Petrobras, Portugal com a Galp Energia, Angola com a Sonangol e São Tomé e Príncipe com a Petrogás. Os principais empecilhos ao projeto são a própria fragilidade e a possível desestabilização do governo são-tomense, além da adequação de sua legislação aos parâmetros necessários à aquisição de investimentos externos na área petrolífera.⁵⁶ Também deve ser considerado o acordo firmado em 2001 entre São Tomé e Príncipe e a Nigéria, que estabelece a exploração conjunta entre os dois países numa ordem em que a divisão das receitas estabelece 60% para os nigerianos e 40% para o arquipélago são-tomense.

Quanto a Cabo Verde, que registrou performance exemplar no que diz respeito à consolidação da democracia, a atuação brasileira vem se pautando pela manutenção dos acordos de cooperação técnica e formação de quadros, o que tem levado boa parte da elite caboverdiana às instituições brasileiras de nível superior. Já em 2004, foi negociado um acordo de cooperação na área de transporte aéreo⁵⁷ entre os dois países, pelo qual se estabeleceu vôos diretos entre a Ilha do Sal e Fortaleza. A perspectiva é a de que este acordo venha se converter na via preferencial de intercâmbio com o Brasil não só por este país, mas por toda a costa ocidental africana, ampliando o contato e, possivelmente, os fluxos comerciais. Seu

⁵⁵ Pelas estimativas das empresas petrolíferas envolvidas, com investimentos necessários, a produção de petróleo por São Tomé e Príncipe pode chegar a um milhão de barris por dia nos próximos anos.

⁵⁶ Em função disso, a Petrobras ignorou a licitação realizada em 2003 para exploração de petróleo em águas territoriais que pertencem em conjunto a São Tomé e à Nigéria. Neste tópico, deve-se registrar que a atuação brasileira está restrita à Agência Nacional do Petróleo, que vem auxiliando o governo são-tomense a criar a base da legislação que vai gerir o petróleo do país.

⁵⁷ No continente africano, ante então, só a África do Sul possui acordo similar com o Brasil.

objetivo, portanto, é o de “[...] favorecer um maior intercâmbio entre o Brasil e Cabo Verde, de forma a estreitar os laços bilaterais e promover um maior ordenamento dos serviços de transporte aéreo entre os dois países [...]”, devendo se destacar ainda “[...] a possibilidade de extensão dos serviços aéreos a partir de Cabo Verde para outros países da África.” (AMORIM, 2005, p. 03)

Quanto aos PALOP pertencentes à África Austral (Angola e Moçambique), é relevante observar que eles fazem parte do conjunto mais dinâmico do continente africano e cuja localização, adensada a intensidade diplomática em seus aspectos políticos e comerciais, pode garantir ao Brasil uma presença privilegiada tanto pelo lado atlântico, quanto pelo lado do Índico, levando o país a ter uma presença significativamente maior e mais destacada em toda a costa sul da África. Já que a interação com a África do Sul e, ao longo do governo FHC, com a Namíbia, tem se mostrado particularmente produtora para diplomacia brasileira em sua vertente africana, pois, vai além das causalidades ou compromissos advindos estritamente da língua portuguesa.

Estritamente em relação aos PALOP, cabe ressaltar que o relacionamento Brasil-Angola tem sido particularmente intenso desde 1975, quando o Brasil foi o primeiro país a reconhecer sua independência. De lá para cá, tanto nos foros multilaterais, quanto na esfera das relações bilaterais, o apoio político brasileiro a Angola tem sido constante. E o inverso também tem sido uma realidade, e não apenas no âmbito das relações político-diplomáticas, mas também comercial. Angola tem se constituído num importante parceiro comercial no Continente.

Ainda que o país não seja o principal destino das exportações brasileiras na África, o fluxo de petróleo angolano, em função do pagamento do principal e dos juros da linha de crédito (superior a US\$ 1 bilhão) mantida pelo Brasil com Angola, tem se constituído numa alavanca à presença empresarial brasileira naquele país.⁵⁸ Como será visto no capítulo seguinte, a manutenção, e mesmo a ampliação dessa linha de crédito pelo governo brasileiro, tem favorecido a presença e a consecução de projetos de grande porte em Angola; onde a Petrobras, Furnas e Construtora

⁵⁸ De acordo com estimativas governamentais angolanas, o setor petrolífero do país pretende alcançar, até o final de 2007, uma produção diária de 1,85 milhões de barris, contra os atuais 1,4 milhões.

Odebrecht, e um número crescente de outras empresas (como a Vale do Rio Doce e as construtoras Camargo Correa e Andrade Gutierrez), têm sido bem sucedidas na conquista de fatias expressivas do mercado angolano, como as de energia, minérios e serviços.

Quanto a Moçambique, é preciso considerar que se trata de um país que tem trabalhado de forma regular no processo de reconciliação interna, objetivando a superação da instabilidade política. Meta que, cabe ressaltar, tem sido alcançada pelo governo e desembocado em bons resultados na esfera econômica. Tanto é assim que o país, na figura de seu presidente, Joaquim Alberto Chissano, tornou-se referência regional acerca de processo bem sucedidos de estabilidade e boa governança.

Destarte a boa situação política em plano doméstico, Moçambique tem enfrentado dificuldades de todas as ordens no que tange à promoção de seu desenvolvimento. Figurando entre as economias mais endividadas do mundo, obteve uma diminuição expressiva dos montantes a serem pagos a título de juros na iniciativa HIPC's, o que tem aliviado expressivamente o orçamento do país e o capacitado a trabalhar novas perspectivas e projetos de desenvolvimento econômico nacional.⁵⁹

Em seu conjunto, as ações do Brasil no âmbito da CPLP deixam claro a prevalência da língua portuguesa como instrumento de política externa, aliás, foi o idioma que favoreceu a inclusão do Timor Leste como membro da Comunidade, bem como, seus laços com a cultura portuguesa, não só pela língua, mas também pela religião católica – predominante entre os países membros. Assim, a língua portuguesa, destaca-se, passou a ser um vetor da política externa brasileira, que busca criar, por meio dela, legitimidade junto às populações da CPLP e à própria sociedade brasileira.

⁵⁹ Em 2004, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva realizou o perdão de 95% da dívida pública que Moçambique tem com o Brasil – o que equivale ao perdão de US\$ 315 milhões do total US\$ 331 milhões. O saldo restante, US\$ 16 milhões, foi reescalonado. Negociado desde 2000, o contrato foi assinado somente durante a visita do presidente Joaquim Alberto Chissano à Brasília, em agosto de 2004. Assim, Moçambique torna-se o quarto país a ter a dívida perdoada pelo presidente Lula somente em 2004. Os demais países foram: em julho, a Bolívia (que devia US\$ 52 milhões), em agosto, a Cabo Verde e Gabão, cujas dívidas eram de US\$ 2,7 milhões e US\$ 36 milhões, respectivamente.

Sinal disso é que projeto de emenda constitucional na Câmara dos Deputados prevê a extensão a todos os cidadãos dos países de lusófonos os mesmos privilégios ou direitos políticos que já são garantidos aos cidadãos portugueses; indicando que, para o legislador brasileiro, para além de Portugal, no trato com todos os demais membros da CPLP o que prevalece são as origens comuns que ligam o Brasil e seus cidadãos com os demais países, que devem ter, por conta disso, direitos especiais quando comparados a outros cidadãos do mundo.

Por essa perspectiva, a CPLP tem sido capaz, ainda que de forma tímida e frágil, de aproximar o Brasil dos PALOP e também da Ásia, como é o caso do Timor-Leste, reforçando um aspecto multilateral tradicional da diplomacia brasileira que, ademais, busca no campo bilateral criar oportunidades de intensificação e de dinamização dos interesses. Um exemplo disso é que o Timor-Leste e os PALOP são os maiores beneficiários da cooperação técnica internacional brasileira, observando-se que países latino-americanos seguem de um distância considerável, como segundo lugar no tocante aos recursos aplicados.⁶⁰

Uma nota sobre o Timor-Leste

Em relação ao Timor-Leste⁶¹, cabe caracterizar a situação do país e, por conseqüência, a atuação brasileira nele. Figurando na agenda diplomática brasileira há mais de um quarto de século, inseria-se, até dezembro de 1975, no quadro de descolonização que teve seu ponto de partida na Revolução dos Cravos de 24 de abril de 1974, em Portugal. Os acontecimentos no território evoluíram rapidamente, culminando com a invasão indonésia de 7 de dezembro de 1975 e o fim da presença da autoridade portuguesa naquela remota colônia asiática. Portugal rompeu imediatamente relações diplomáticas com a Indonésia e recorreu ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Logo após, a Assembléia-Geral da ONU adotou resolução deplorando a invasão e conclamando a Indonésia a retirar suas forças do

⁶⁰ Com relação à cooperação técnica, cabe ressaltar o trabalho desenvolvido por algumas instituições brasileiras, como SENAI, SEBRAE, ENAP, FIOCRUZ. Contudo, a manutenção e eficácia destes programas de cooperação estão, quase sempre, sob risco de paralisação ou mesmo suspensões de suas atividades em função da falta de recursos brasileiros ou de problemas políticos locais.

⁶¹ Este tópico foi substancialmente favorecido pelos dados disponibilizados pelo Embaixador do Brasil em Timor-Leste, diplomata Kywal de Oliveira.

território. Pouco depois, foi a vez do Conselho de Segurança da ONU aprovar resolução do mesmo sentido.

Dessa forma, Timor-Leste passaria a ser tema da agenda internacional e, conseqüentemente, da agenda diplomática multilateral do Brasil. Não obstante a ocupação indonésia e a resistência guerrilheira, a questão timorense, pode-se dizer, hibernou longamente no temário das Nações Unidas, registrando-se que, em duas ocasiões (1993 e 1997), o Brasil co-patrocinou projetos de resolução sobre Timor-Leste de inspiração portuguesa.⁶²

Estritamente no âmbito das relações Brasil-Timor-Leste, as quais remontam a agosto de 1998, quando o Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Itamaraty, o embaixador Ivan Cannabrava, realizou visita oficial à Indonésia e ao Timor-Leste e esteve com o, hoje Presidente, Xanana Gusmão na prisão de Cipinang, sendo este o primeiro encontro de um representante de país lusófono com o líder timorense, desde sua captura em 1997. Posteriormente, em maio de 1999, o presidente FHC, que já havia enviado carta ao Presidente Habibie, manifestando sua preocupação pela excessiva presença militar indonésia em Timor-Leste e pelas freqüentes violações de direitos humanos no território, fez chegar nova missiva a seu colega indonésio, “[...] na qual reiterava a profunda consternação com que a nação brasileira acompanhava o agravamento da situação e nova onda de violência contra a sociedade civil timorense.” (Kywal de Oliveira) Em setembro deste mesmo ano, o então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampréia, manteve encontros com o atual Primeiro-Ministro timorense, José Ramos-Horta, e com o então Ministro das Relações Exteriores da Indonésia, Ali Atas, à margem da 53ª Assembléia-Geral das Nações Unidas, tendo como pano-de-fundo o respeito à vontade popular timorense manifestada no plebiscito de 30 de agosto.

O resultado destes encontros e negociações resultou na proposição brasileira de apoio à criação da UNAMET (Missão das Nações Unidas em Timor-Leste encarregada de organizar o plebiscito de 30 de agosto) O Brasil enviou ao país, para

⁶² O fato que definiria o destino de Timor-Leste somente ocorreria com a assinatura dos Acordos de Nova York, firmados entre Portugal e a Indonésia, em 5 de maio de 1999, pelos quais se definiu a realização do plebiscito de agosto do mesmo ano, com o resultado que levaria finalmente à independência do território em 20 de maio de 2002

a consulta popular, cinco oficiais de ligação, seis observadores policiais e dezenove peritos eleitorais. Uma missão parlamentar brasileira, integrada pelos Deputados Pedro Valadares, Paulo Delgado e João Herrmann Neto, visitou Jacarta e Díli em setembro de 1999, havendo sido recebida por Xanana Gusmão e por D. Carlos Filipe Ximenes Belo, que, com Ramos-Horta, dividiu o Prêmio Nobel da Paz de 1996. Ademais, resolveu-se pela participação brasileira na INTERFET (força militar internacional, posteriormente transformada em força de manutenção da paz, PKF ou Peace Keeping Force), que foi autorizada pelo Congresso Nacional em fins de 1999; o que veio permitir ao governo o envio de um pelotão de 51 militares do Exército brasileiro, que, posteriormente, já com seu efetivo ampliado em mais 20 homens, passou a integrar a PKF.

Já em fevereiro de 2000, por incumbência do MRE, o Embaixador do Brasil em Jacarta, Jádriel Ferreira de Oliveira, viajou a Díli, onde entregou a Xanana Gusmão carta, pela qual o Presidente brasileiro o convidava a visitar o Brasil, o que Xanana Gusmão aceitou imediatamente. Foi neste ano que o Brasil preparava-se para criar o escritório de Representação no Timor Leste. Como declara o Embaixador Kywal de Oliveira: “Acompanhei o Embaixador na entrega da carta a Xanana Gusmão e permaneci por mais duas semanas em Díli para a segunda parte de minha missão, que consistia em lançar as bases do Escritório de Representação do Brasil em Timor-Leste.”⁶³

Nessa etapa, relata o Embaixador Kywal de Oliveira, as ações prioritárias do Itamaraty em relação ao Timor-Leste eram estabelecer o escritório de Representação que capacitasse o Brasil a desempenhar um papel de agente conciliador e competente no processo de transição do país.

Antes de partir para Timor-Leste, tive ocasião de examinar longamente, com os setores competentes do Ministério, o sentido de minha missão e as tarefas que me esperavam em Timor-Leste. Tratava-se, antes de mais nada, de abrir a repartição, que não existia, e colocá-la em condições operacionais. Noutros termos, significava organizá-la administrativamente para que pudesse desempenhar as funções diplomáticas clássicas:

⁶³ No mesmo ano, estabeleceu-se um conjunto de sucessivas visitas ao Brasil do Padre Filomeno Jacob, futuro Ministro da Educação, do Presidente Xanana Gusmão e do Bispo D. Carlos Filipe Ximenes Belo, todas ocorridas entre março e abril. Já em 1º de junho de 2000, começava a operar o Escritório de Representação brasileiro em Díli e, em 22 de janeiro de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e a Senhora Ruth Cardoso visitavam Timor-Leste. Em 2002, para as cerimônias da Independência de Timor-Leste, a delegação brasileira foi chefiada pelo então Chanceler Celso Lafer.

representar, proteger os interesses do Estado brasileiro e dos seus nacionais, negociar, informar e promover as relações bilaterais, junto à Administração das Nações Unidas, a sociedade e a liderança política timorense, e, posteriormente, junto ao futuro Governo de Timor-Leste.

Do ponto de vista político, ao chegar a Timor-Leste tinha o convencimento de que ao Brasil cabia um papel a representar no processo de transição do país para a independência, contribuindo, na medida de suas possibilidades, para o sucesso da missão da UNTAET e para viabilizar um Timor-Leste independente. Era, de resto, o objetivo de países, como o Brasil, que haviam aberto ou abriam escritórios de representação em Díli naquele momento. (Kywal de Oliveira)

Àquela altura, a ação da ONU e da comunidade internacional era a de promover as condições necessárias para o surgimento, em prazo relativamente curto, de um Estado democrático timorense, capaz de conduzir o país na independência. Previam-se, para a administração do território pela ONU, período superior a três anos. A tarefa, no entanto, esbarrou em problemas e dificuldades de todas as ordens. Em contraste com outros processos de descolonização, a potência dominante não tinha nenhuma infra-estrutura administrativa que pudesse vir a ser ocupada pelos novos dirigentes. Em Timor-Leste não havia o que ocupar. As milícias favoráveis à Indonésia, inconformadas com o resultado do plebiscito de agosto de 1999, destruíram pelo fogo 90% dos imóveis de Díli e a maioria dos existentes no interior. O fogo não queimou unicamente tijolos, telhas e móveis, mas todas as repartições públicas, arquivos oficiais, escolas, postos de saúde, bancos, empresas, a rede telefônica, os serviços de correios, etc. Praticamente nada restou. Os dirigentes, em sua absoluta maioria, indonésios, abandonaram o país sem deixarem substitutos.

Em conseqüência, coube à ONU, sob a chefia de Sérgio Vieira de Mello, que, em dado momento tinha 12 mil civis e militares sob suas ordens, a tarefa de liderar a construção de Timor-Leste, reerguendo a Administração Pública, povoando-a com funcionários, convocando eleições e levando à redação a primeira Constituição de Timor-Leste. Naturalmente, ao findar a ONU sua missão administradora em 2002, muito havia por fazer, mas as bases de Timor-Leste independente estavam lançadas. Figurando entre os países mais pobres do mundo e o mais pobre dos países da Ásia, abriga uma população de menos de um milhão de pessoas. Nesse cenário, o Governo que se instalou em 2002 deparou-se com os seguintes indicadores:

- 41% da população estava abaixo da linha nacional da pobreza (55 centavos de dólar por pessoa por dia);
- 45% da população acima de 15 anos de idade estavam desempregados;
- 57% da população eram analfabetos;
- A expectativa geral de vida da população era de 57 anos;
- Índice de mortalidade infantil era de 8% dos nascimentos vivos.⁶⁴

Reduzir tais indicadores, como observa Kywal de Oliveira “[...] é tarefa ciclópica.” O que coloca em questão o sentido e capacidade da participação do Brasil, que o diplomata descreve como sendo:

Em termos práticos e concretos, a contribuição brasileira teria de dar-se, como se deu, como doador bilateral, no campo da cooperação técnica, especialmente em projetos nas áreas de educação, de saúde e, mais recentemente, no campo do fortalecimento do Poder Judiciário timorense, neste caso em cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Não é demais lembrar que, no rastro da retirada indonésia, em 1999, ficou a completa destruição do aparelho do Estado em Timor-Leste, inclusive dos sistemas educacional e judiciário. Tampouco cabe minimizar a importância do apoio político representado pela presença diplomática do Brasil, ainda na transição para a independência, e do significativo papel desempenhado pelos militares brasileiros como integrantes da Força de Paz das Nações Unidas, enquanto esta lá esteve. Na exposição que fiz à Comissão de Relações Exteriores Senado Federal, ao ser sabatinado, salientei que a manutenção da paz e a cooperação para o desenvolvimento tinham sido e continuariam a ser os eixos de minha gestão.
(Kywal de Oliveira)

O discurso busca salientar o caráter kantiano da diplomacia brasileira, interessada e compromissada com a construção e validação de uma ordem internacional voltada para a paz e equidades que, no caso de Timor-Leste, reveste-se de sentido especial quando considerada a similaridade e afinidades culturais advindas da língua portuguesa. “Quer dizer, nem tudo é apenas comércio, não pode deixar de ter essa dimensão simbólica, completamente humana, que é um fundamento muito importante da nossa nacionalidade.”(Luiz Felipe Lampreia) Portanto, argumenta-se e defende-se que:

A presença brasileira em Timor-Leste não deve ser avaliada em termos de benefícios ou prejuízos, como uma conta de lucros e perdas. De uma perspectiva ética, a atuação brasileira era um dever de justiça para com Timor-Leste, que vira abortadas sua legítima aspiração à independência, e ao qual, como se tanto não bastasse, nos ligam laços históricos e culturais.

⁶⁴ Dados fornecidos pela Embaixada brasileira em Díli, Timor Leste.

De um ponto de vista político, tratava-se de dar uma satisfação a anseios da sociedade brasileira. De resto, houve e continua a haver uma contribuição brasileira efetiva à formação e consolidação do Estado timorense. Naturalmente, trata-se de uma contribuição proporcional aos meios de que dispõe o Brasil, mas, de todo modo, efetiva e reconhecida. (Kywal de Oliveira)

Por outro lado, não há como dissociar a participação brasileira em Timor-Leste do propósito do país na promoção de uma imagem internacional de ator capaz de exercer liderança e, portanto, de ser reconhecido como Estado merecedor de um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Certamente que o papel do Brasil na transição de Timor-Leste para a independência, como um dos integrantes da dúzia de países representados em Díli, a participação de suas Forças Armadas no contingente de paz da ONU e sua atuação no tratamento do tema nas Nações Unidas, contribuíram para projetar a imagem de um país responsável e ativo na solução de problemas internacionais. (Kywal de Oliveira)

Nesse sentido é que se entende a nossa atuação em Timor-Leste, assim como nos PALOP, onde o Brasil esteve presente na composição de missões de paz da ONU. No caso do país asiático: “A presença brasileira no país ganha sentido e visibilidade na medida em que fomos capazes de contribuir para o esforço de desenvolvimento de Timor-Leste.” (Kywal de Oliveira) Para os países africanos, nossa atuação procurou favorecer a aproximação de países que não somente sejam membros da CPLP, o que na gestão FHC pode ser constatado pelo depoimento de Luiz Felipe Lampreia:

Houve, primeiramente, a África do Sul, depois a Namíbia, que está numa posição estratégica entre Angola e África do Sul também se aproximou muito de nós, nós estivemos lá. A Namíbia tomou essa iniciativa e depois diversos países vieram ao Brasil, sempre nesse sentido, inclusive alguns que não tinham a ver diretamente conosco, do Leste Africano, como o Quênia, gente que considera que o Brasil é um ator internacional relevante. O Brasil tem um poder de influência internacional e moral respeitável e por isso foi considerado útil e eles tomaram essa iniciativa. Mas eu não diria que também tenha sido algo numeroso, muito amplo, muito comum, a não ser da parte da África do Sul, especificamente dos países lusófonos. (Luiz Felipe Lampreia)

Nesse contexto, a atuação brasileira na CPLP, a despeito de reiterar os temas da cooperação, é nitidamente desprovida de conteúdo comercial e econômico significativo. O discurso diplomático brasileiro pauta-se pela necessidade e importância da promoção da língua, como instrumento capaz de propiciar maior e melhor diálogo político-diplomático. Contudo, a promoção de políticas na área de

cidadania, aquelas voltadas para a livre circulação de pessoas, bem como, a própria lentidão em que se encontra o processo de desenvolvimento do acordo ortográfico, são claros sinais do baixo empenho do país na promoção deste foro.

Ao privilegiar suas relações com os PALOP, a diplomacia brasileira acaba, no conjunto das relações do Brasil com a África, restringindo a presença do país no continente africano. Levado a termo, tal posicionamento coloca a África fora da órbita diplomática, pois as possíveis pontes sobre o Atlântico são condicionadas à possibilidade do diálogo no quadro do “mundo que o português criou”, o que é claramente um retrocesso.

Dualidades e contradições

Sem descurar da importância intrínseca da cultura e da língua, outros importantes eixos de política externa podem e devem ser buscados pelo Brasil no continente africano. Atrelar a vertente africana da política externa brasileira apenas a estes domínios compromete demasiadamente a postura de um país que se advoga um *global player*. Ademais, ao se avaliar a conduta externa brasileira para a África, percebe-se que onde há maior determinação dos vínculos étnico-culturais, da língua, a intensidade de problemas ou as limitações brasileiras para lidar com os problemas dos parceiros são maiores. O que leva a crer que há dois momentos na política externa brasileira para a África: um é quando há afinidade lingüística; certos países são vistos com maior problema de administração, para os quais o Brasil deu maior apoio, mesmo que os recursos nacionais fossem escassos. Naqueles em que não há necessariamente tais determinações, onde há uma política de caráter, pode-se dizer, pan-africana, as relações parecem fluir de uma maneira mais pragmática, menos conflituosa. Daí se entender a afirmação de que: “Uma coisa é a nossa posição nas Nações Unidas e outra coisa é nossa relação bilateral. Uma coisa é a nossa relação com a África, outra coisa é nossa relação bilateral. A vinculação do Brasil com a África tem essas duas vertentes.” (Luiz Felipe Lampreia)

Portanto, a diplomacia brasileira trabalha com perspectivas distintas em relação ao continente africano. Por um lado, procura articular as relações Brasil-África por meio da língua e afinidades culturais, consideradas e declaradas com elementos

constitutivos da política externa brasileira em relação ao Continente; por outro, trabalha com a perspectiva de que, no âmbito das demandas globais, mais precisamente nos temas envolvendo comércio, desenvolvimento e meio-ambiente, entre outros, os países africanos são parceiros incontestes.

Há uma tradição que vem da década de 60 de ver a África como um depositário de voto nos fóruns multilaterais. Desde os anos 60 o Brasil reconhece isso e faz uma tentativa de aproximação com a África, buscando sempre essa simpatia do lado africano para as disposições brasileiras. De 1985 a 2006 é preciso ver como foi o fortalecimento do multilateralismo, em que setores e esse fortalecimento passou pelo voto; se o Brasil foi candidato, se ganhou, se perdeu. A percepção geral é a de que o Brasil, quando se lança em candidatura no universo do multilateralismo, sai vitorioso na maioria das vezes. Há eleições no plano internacional que o Brasil costuma ganhar com votos africanos, ou seja, a gente tem o apoio dos países africanos. Em candidaturas “latu sensu” o Brasil tem sido muito favorecido. Com relação aos grandes temas, às teses que o Brasil defende, precisamos saber qual o tipo de temas que o Brasil está levando para o panorama internacional, se essas idéias são compatíveis com as idéias africanas, se ganhamos ou não. Tivemos grandes conferências internacionais como a Rio92 onde o Brasil foi um dos grandes defensores do desenvolvimento sustentável. São questões de princípios, temáticas e não me ocorre de nós não termos conseguido levar adiante temas de interesse do Terceiro Mundo. Não sabemos quem votou em quem, mas numa votação em que haja duzentos membros e o Brasil obtenha cento e setenta votos, podemos inferir que a África votou no Brasil. É uma mera aproximação.

[...]

A África tem sido sempre, historicamente, um parceiro de apoio ao Brasil nas relações multilaterais. Tanto em candidaturas específicas de temas parlamentares internacionais, cuja agenda é gigantesca, quanto no sentido de apoiar a presença brasileira. Temos uma agenda comum. A gente trabalha junto, no tema do desarmamento, a gente tem uma preocupação diferente, quer dizer, no Brasil a questão de armas é pequena, é uma preocupação com a pessoa. Na África é uma preocupação com o Estado. Então, há níveis diferenciados de interesses. (Diplomata N/I - A)

Nos dois casos, entretanto, a diplomacia brasileira vislumbra na África a possibilidade de projetar-se internacionalmente como país de prestígio e singularidade, quando comparado a outros *players*. Com afirmação de Alberto da Costa e Silva: “[...] eu acho que é uma política que visa fortalecer o Brasil internacionalmente. Melhorar a nossa inserção.”

Há, também, a posição do Brasil no mundo. É muito importante a posição de um país no mundo, pois ela define todos os outros tipos de relações que ele terá com os outros países do mundo. Se você tiver uma posição de prestígio, as pessoas te procuram. Caso contrário, você não tem voz nem vez, seu voto não é qualificado. Com prestígio o voto é potencializado, passa a ser importante. É importante saber com quem vota a China, com

que ela está, o que ela pensa. Não é importante saber o que pensa o Vietnã ou os Emirados Árabes. (Alberto da Costa e Silva)

De forma correlata, Luiz Felipe Palmeira Lampreia afirma que:

Sem dúvida, essa dimensão do prestígio é uma dimensão bem permanente na política externa de todos os países. Todos têm essa consideração porque são transportadas pela imagem internacional, pelo peso internacional do país. Então é claro que nós recebíamos com satisfação manifestações de interesse concreto comercial e que tinham esse aspecto de observância da significação internacional do Brasil, o peso internacional do Brasil. (Luiz Felipe Lampreia)

Todavia, a ênfase nas relações com os PALOP leva a concluir que o continente africano não é, ratifica-se, um vetor que mereça maiores investimentos por parte do governo FHC. No âmbito das relações Sul-Sul, além dos acordos e projetos já descritos no quadro da CPLP, os esforços são concentrados nas relações com a Índia e com a África do Sul e a articulação de projetos de cooperação bilateral no combate a Aids. Portanto, a restrita presença diplomática brasileira na África se, por uma lado, como visto, articula-se à falta de recursos, por outro, justifica-se pela percepção governamental sobre seu papel para a promoção internacional do Brasil, o que não garante o aporte de maiores recursos ou esforço governamental para lá otimizar as oportunidades em aberto.

Informalmente, eu poderia dizer que a África é muito grande e que o que o Brasil não faz lá, é por dificuldade de entrada, por incapacidade nossa. Os africanos têm uma imensa agenda de demanda com relação ao Brasil. Eles têm uma expectativa de participação do Brasil. O Brasil não está mais presente porque não tem internamente a possibilidade de fazer oferta, de assegurar essa presença. A gente está um pouco em Angola, um pouco na Namíbia, África do Sul, em Moçambique, quase nada na Nigéria, Guiné-Bissau, mas o resto da África está lá, mas não tem pessoal para ir. Temos os nossos limites internos de presença na África. Com todo esse esforço, toda essa iniciativa internacional de ocupação do continente africano nós não vamos mais porque não temos fôlego. (Diplomata N/I - A)

Num contexto caracterizado pelo amplo interesse e investimentos crescentes de outros Estados na África, como os Estados Unidos, a China, a Índia, e, considerando o fato de o Brasil já ter uma presença histórica em países como Angola ou mesmo Nigéria, África do Sul, depreende-se que as investidas diplomáticas brasileiras são claramente restritas, para não dizer tímidas.

Frente ao desinteresse esboçado pelos governos anteriores em relação ao continente africano, é concebível identificar que sua funcionalidade está atrelada à ótica da diplomacia brasileira de que a CPLP favorece: a) manutenção de sua

influência junto aos países africanos, fruto de ações diplomáticas implementadas pelo país desde a década de 1960; b) a reafirmação da abordagem multilateral desenvolvida pela política externa brasileira no esforço de diversificação e universalização de suas relações exteriores; c) a avaliação positiva da relação custo-benefício da triangulação entre América, Europa e África que a Comunidade ratifica.

Nenhuma dessas justificativas, porém, foi capaz de favorecer maior dinâmica entre o Brasil e os PALOP. O que se observa, na verdade, é a ausência tácita de projetos e investimentos de peso pelo Estado brasileiro, o que indica claramente seu desinteresse em assumir a liderança da Comunidade, o que, considerando somente o ponto de vista cultural, “[...] seria algo bastante natural, visto que o país é o maior Estado de língua portuguesa, possuindo uma identidade nacional e uma unidade lingüística bastante definidas, além do que dos cerca de 210 milhões de falantes do português, cerca de 170 milhões estão no Brasil.” (FREIXO, 2006, p. 50)

A despeito do discurso diplomático brasileiro, que confere à dimensão cultural um dos eixos da política exterior em relação aos PALOP, a cultura não tem representado um fator capaz de promover maior integração entre os países membros da CPLP. Sinal disso é que a dimensão cultural não ocupa destaque na agenda da política exterior brasileira seja em relação à CPLP seja em relação ao Mercosul. (SOARES, 2007) Como resultado, observa-se que a constituição e desenvolvimento da CPLP ainda não foram capazes de promover ações e canais eficazes para a superação do estado de desconhecimento recíproco existente entre os países.

Considerados os dados em seu conjunto, pode-se inferir que a conduta brasileira em relação à CPLP afirma-se de forma tática a partir de um discurso fundamentalmente liberal, em prol da cooperação, amizade e valores; mas que, na prática, se revela num comportamento nitidamente realista, pelo qual a política externa brasileira busca a otimização dos interesses mediante a utilização de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa ou nula aplicabilidade de arranjos institucionais. Como esboçado no primeiro capítulo, a predominância da primeira ou da segunda vertente refletiria o grau de institucionalização ao qual o país

estaria disposto a se submeter. O que, no caso da CPLP, tem se traduzido na sua baixa capacidade de projeção e cooperação efetiva entre os membros.

Conclusão

Ainda que careça de investigações mais sistemáticas, é possível inferir que o governo FHC parece ter propiciado um ambiente cuja relação interno/externo passou a ser considerada como dimensão de crescente relevância para os atores políticos domésticos. Um ponto de intersecção entre as mais diversas perspectivas da agenda política e econômica nacional e, portanto, de maior interesse da sociedade e dos veículos de comunicação.⁶⁵ Sinal disso é que as relações do país com os EUA e a ênfase no Mercosul foram temas que se demonstraram permanentes no debate acerca das relações exteriores do país ao longo do governo FHC que, de posse de prestígio político e intelectual internacional, procurou conferir à diplomacia brasileira um tom marcadamente presidencial.

A partir de 1995, portanto, o governo tomaria como certa a necessidade de mudanças que garantissem ao Brasil uma participação ativa em plano global. No entanto, a retórica diplomática buscou repetidas vezes enfatizar a importância da tradição e da continuidade no processo de formulação da política externa. Assim, o Presidente, desde seu primeiro comunicado, procurou enfatizar a importância dos parceiros históricos do país e a dimensão universalista da diplomacia brasileira.

Vamos valorizar ao máximo a condição universal da nossa presença, tanto política como econômica. Condição que tanto nos permite aprofundar nos esquemas de integração regional, partindo do Mercosul, como explorar o dinamismo da Europa unificada, do Nafta, da Ásia do Pacífico. E ainda identificar áreas com potencial novo nas relações internacionais, como a África do Sul pós-apartheid.

Sem esquecer das nossas relações tradicionais com o continente africano e de países como a China, a Rússia e a Índia, que por sua dimensão continental enfrentam problemas semelhantes aos nossos no esforço pelo desenvolvimento econômico e social. (Discurso de Posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional Brasília, 1 de janeiro de 1995.)

Em contraste com o discurso, a análise das relações Brasil-África ao longo do governo FHC deixa transparecer que o continente africano não seria uma região privilegiada para a política externa brasileira. No plano econômico, o mercado africano representava apenas 3,2% das exportações brasileiras, tornando o contexto

⁶⁵ Acerca das relações entre imprensa e política externa no governo FHC ver: Cerqueira (2005)

atlântico menos relevante para a inserção internacional do país, no qual ficam para trás “[...] os anos de ativa cooperação mútua e empreendimentos comuns sustentados na determinação do Estado brasileiro em desenvolver projetos econômicos para a África, diversificando os parceiros do comércio internacional do país.” (SARAIVA, 2002, p. 314)

O retraimento diplomático no âmbito das relações Brasil-África está ligado não apenas à lógica das relações comerciais, pois, pela análise das entrevistas, verifica-se que ele também se articula ao processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional, marcado pelo fim da Guerra Fria e pela imposição de um sistema internacional de caráter transitório imprevisível. Para o Brasil, este período reflete uma nova postura do país no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos, ganhando relevância a política regional em direção ao Mercosul. As principais mudanças foram observadas na área de segurança, culminando na assinatura do TNP, nas relações econômicas externas, no novo posicionamento assumido nos temas do meio ambiente e dos direitos humanos, bem como, no aprofundamento da integração regional.

A diplomacia brasileira atravessava uma fase de redefinição de suas prioridades, voltando os vizinhos da América do Sul a assumir lugar prioritário na agenda externa do Brasil. Sem desconsiderar: “[...] as relações com nossos parceiros econômicos tradicionais na África [...]”, as prioridades da política externa se traduzem no: “[...] processo de consolidação do Mercosul, sua eventual ampliação com a incorporação de novos parceiros, seu relacionamento com outros espaços econômicos, notadamente a União Européia e o NAFTA e sua incidência na estabilização econômica e na retomada do crescimento do Brasil [...]” (LAMPREIA, 1995, p. 119)

Como sintetizam Hirst e Pinheiro (1995, p. 06), a partir de então a diplomacia brasileira trabalha no sentido de: “a) atualização da agenda externa do país, em consonância com o momento internacional; b) redefinir as relações com os Estados Unidos, superando os contenciosos então existentes; c) retirar da política internacional brasileira o seu caráter “terceiro-mundista.” No plano doméstico, a política de estabilização da economia e a reforma do Estado brasileiro exercem

influências consideráveis, levando o país a promover uma política de abertura comercial que privilegia as relações com os EUA e a União Européia.

Nesse cenário, percebe-se com nitidez que o declínio comercial Brasil-África articula-se à própria retração no papel do Estado na economia, caracterizada pela desregulamentação e pela ampla privatização registradas ao longo do período. Neste aspecto, é forçoso reconhecer que, com raras exceções, as relações comerciais Brasil-África estiveram quase sempre apoiadas por projetos de agências estatais. Nesse aspecto, a institucionalização da CPLP durante o governo FHC revela-se emblemática. A promoção e constituição da Comunidade ocorrem estritamente no âmbito da esfera diplomática, que passa a conferir aos PALOP um papel prioritário no desenvolvimento da política externa para o continente africano. Não por acaso, a evolução e provável projeção da CPLP mantêm-se como que em função dos possíveis interesses ou oportunidades vislumbrados pelo corpo diplomático.

Ainda em relação à política externa brasileira para a CPLP, faltam estudos que contemplem os marcos dessa atuação e esclareçam suas diretrizes. África e Portugal têm representado dimensões permanentes das relações internacionais do Brasil, tornando-se vertentes importantes na formulação e implementação da política externa desenvolvida pelo Estado. A partir da análise da ação diplomática brasileira para a CPLP, seria possível compreender o desenvolvimento da política externa exercida pelo país no âmbito dos continentes americano, europeu, africano e, mais recentemente, do asiático, com a incorporação do Timor Leste. Nesse caso, tais estudos teriam o mérito de esclarecer, em primeiro lugar, a percepção e a ação da diplomacia brasileira em relação a este foro multilateral; em segundo, verificar, no contexto das relações internacionais, o posicionamento do Estado brasileiro em relação a Portugal, à África portuguesa e ao Timor Leste durante a década de 1990.

A partir do mapeamento das propostas e diretrizes estabelecidas pela CPLP, seria possível identificar as ações implementadas pela chancelaria brasileira, de forma a analisar o propósito da Comunidade para o quadro das relações internacionais do país durante a década de 1990.

CAPÍTULO V - Governo Luis Inácio Lula da Silva

Introdução

Em que pese a apreensão de vários setores políticos e econômicos (tanto em plano doméstico quanto externo), a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para a Presidência da República não chegou a alterar de forma substantiva a condução da política macroeconômica brasileira.⁶⁶ O governo Lula manteve os parâmetros econômicos da gestão FHC – o câmbio flexível associado a uma crescente abertura financeira; um regime de metas de inflação; e a realização de expressivos superávits primários nas contas públicas. O argumento governamental para a manutenção deste “tripé” seria o de que somente a manutenção dos fundamentos de política macroeconômica seria capaz de garantir a “credibilidade” do governo junto aos mercados financeiros. O que, ademais, imporá o esforço de se criar condições estruturalmente estáveis de financiamento do setor público, em especial, e pela via de reformas constitucionais (previdenciária, tributária, independência do Banco Central, etc.) capazes de comprimir gastos e cristalizarem o referido “tripé”. (PRATES; CUNHA, 2004)

Por outro lado, o curso da política externa brasileira sofreu consideráveis ajustes de agenda, sobretudo quando em comparação com governo FHC que, como visto, teve como preocupação e meta externa a consolidação das relações com a corrente principal da economia global – Estados Unidos, Europa e Japão – em oposição às orientações terceiro-mundistas. Contando com Celso Amorim, reconduzido ao cargo de Ministro das Relações Exteriores, o qual havia ocupado durante a gestão Itamar Franco, e com Marco Aurélio Garcia, como assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais⁶⁷, o governo Lula promoveu mudanças significativas na política externa do país.

⁶⁶ A respeito da continuidade da política econômica entre os governos FHC e Lula, ver, entre outros, Paulani (2003) Para a autora: “Desde que assumiu, em janeiro de 2003, o governo Lula vem praticando uma política econômica de inclinação inequivocamente liberal, confirmando o que muitos esperavam, alguns com angústia, outros com alívio. Teses e argumentos incansavelmente defendidos ao longo dos oito anos de governo FHC, sempre criticados pelo Partido dos Trabalhadores, são agora afirmados pelo governo do PT com desconcertante naturalidade.” (PAULANI, 2003, p.01)

⁶⁷ Almeida (2003) chama a atenção para o ineditismo da proposta do governo ao nomear o intelectual Marco Aurélio Garcia para a função de conselheiro presidencial para assuntos de política internacional – cargo, tradicionalmente, ocupado por diplomatas de carreira.

A agenda externa do governo seguiria no sentido de favorecer a integração com a Argentina e a consolidação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA); promover as exportações e a articulação de interesses com o G-20 nas negociações da OMC; o fortalecimento do multilateralismo, com a reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança; o aprofundamento da parceria com a Índia e a África do Sul; a aproximação com outras regiões do mundo em desenvolvimento, como a África, e os países árabes e a América Central e Caribe e o desenvolvimento das relações com parceiros tradicionais (EUA, Europa, Japão), além de China e Rússia.

Como observa Lima (2003, p. 5), tais mudanças derivam, em grande medida, do projeto internacional do governo, respaldado por sua visão do ordenamento internacional, ou seja, de que, no plano global, existe espaço para uma presença mais afirmativa do Brasil, o que reflete “[...] uma certa avaliação da conjuntura mundial, que assume a existência de brechas para uma potência média como o Brasil, que, por via de uma diplomacia ativa e consistente, podem até ser ampliadas.” Tal percepção sobre a ordem internacional pode ser observada tanto nos pronunciamentos quanto nas iniciativas do governo Lula. É basicamente endossada pela avaliação de que, a despeito do predomínio militar logrado pelos EUA em plano global, a ordem econômica ainda guarda possibilidades mais pluralistas, pois, com a criação do euro, a União Européia e sua moeda se fortalecem, e conseqüentemente, o poder do dólar se enfraquece.

Portanto, constata-se a existência de um mundo menos homogêneo e mais competitivo, no qual, considera o atual governo, haveria espaço para um movimento contra-hegemônico, cujos eixos estariam na Europa ampliada, com a inclusão da Rússia, e na Ásia, onde potências como China e Índia podem vir a representar um contraponto aos Estados Unidos na região. Por essa percepção, [...] a unipolaridade não consegue se legitimar, pois a tentação imperial é permanente, e isso, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências. (LIMA, 2003, p.5) Daí compreende-se a assertiva governamental de que:

Visamos não só a explorar os benefícios potenciais de um maior intercâmbio econômico e de uma presença maior do Brasil no mercado internacional, mas também a estimular os incipientes elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea. (SILVA, 2003, p. 20)

Por tal perspectiva, a nomeação do embaixador Celso Amorim para o Ministério das Relações Exteriores constituiu um sinal de que a política externa não iria alterar significativamente seus rumos. Porém, procuraria rever os termos das negociações e parcerias internacionais do país, buscando a construção de alianças fora do hemisfério como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir de uma agenda ativa e de um comportamento protagônico. Como afirmaria o Presidente em seu discurso de posse:

Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-Membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros. (SILVA, 2003, p. 20)

As prioridades externas seriam, assim, a consolidação e possível ampliação do Mercosul e a integração sul-americana, concebidos com um espaço para a promoção internacional brasileira. Nas palavras de Amorim (2003, p.3): “O fortalecimento do MERCOSUL, uma prioridade em si mesma e alicerce do projeto de integração da América do Sul, deve se refletir também em uma ação coordenada do bloco nas negociações com parceiros de fora da região.”

Desse modo, o governo passaria a dar ênfase à construção de acordos com outros parceiros, visando à aproximação comercial e econômica que tem como pressuposto que: “A estratégia de inserção global não deve desprezar os países do sul, onde as oportunidades podem ser extremamente atraentes para o exportador brasileiro.” Assim, tomaram forma o projeto de integração na América do Sul a partir da negociação do acordo MERCOSUL-Comunidade Andina, ao qual se somaram aos acordos de complementação econômica firmados com Chile e Bolívia e os entendimentos MERCOSUL-Peru e MERCOSUL-Venezuela que, para o Chanceler brasileiro, “[...] vão conformando um espaço de cooperação com uma forte *rationale* geográfica e política.” (AMORIM, 2003, p. 05)

Paralelamente, organizaram-se esforços para exploração de outras possibilidades de aproximação econômico-comercial com parceiros do mundo em desenvolvimento, em particular com o México, África do Sul, o mundo árabe e da Associação do Sudeste Asiático, China e Índia. Sobre estes dois últimos mercados,

vale ter em mente que a China ascendeu à condição de quarto maior importador de produtos brasileiros em 2002 e que o comércio bilateral com o Estado indiano praticamente triplicou em valor nos últimos anos da virada de século, alcançando 1,2 bilhões de dólares em 2003.

Quanto à África, o crescente interesse doméstico por países africanos como Angola, Namíbia e Moçambique, bem como, por negócios e empreendimentos conjuntos com o Brasil, tornaram possível a articulação, pelo governo brasileiro, da negociação de dois acordos de preferências que com vistas à constituição de uma zona de livre comércio entre MERCOSUL-SACU (União Aduaneira da África Austral) – formada pela África do Sul, Botsuana, Lesoto e Suazilândia – e MERCOSUL-SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral) – composta por África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malavi, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Além disso, proporcionou a articulação mais clara de representantes de movimentos sociais sobre a temática africana. Como ilustra o depoimento de Fernando Jacques de Magalhães Pimenta:

Talvez este seja um dado novo nesta política de aproximação com a África: em outras épocas, o interesse da sociedade pela política exterior era menor. Hoje em dia há um interesse mais nítido de vários grupos da sociedade pela política exterior, especificamente pela política africana, sobretudo os grupos ligados ao Movimento Negro, que estão muito interessados no desenvolvimento desses vínculos, dessa identidade cultural; de maneira que estamos num período de intensificação importante com a África, que esperamos que tenha continuidade nos próximos anos, porque a África, assim como a América do Sul, é uma região à qual o Brasil está naturalmente ligado e por isso mesmo é de importância estratégica desenvolver laços com o continente e com todos os países.

[...]

Houve o simpósio sobre a África, tem havido também iniciativa de várias instituições acadêmicas envolvendo a África, das quais temos participado, que refletem uma atenção maior da sociedade em geral. Isso talvez tenha faltado nas outras ocasiões. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Como será visto mais adiante, no Atlântico, a política em direção ao continente africano tornar-se-ia prioridade. Tratava-se, nas palavras do Presidente, de reafirmar: “[...] os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades.” Sinal disso é que, durante seu primeiro mandato, o Presidente Lula

realizou 4 viagens ao continente africano, visitando um total de 17 países em pouco mais de dois anos. Em novembro de 2003, esteve em São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. Em dezembro deste mesmo ano foi ao Egito e Líbia. Em julho de 2004 visitou São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde. Em abril de 2005, Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. Em fevereiro de 2006 foi à Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul.

Em seu conjunto, tais iniciativas viriam sinalizar a intenção governamental de promover um equilíbrio em relação ao que permanece sendo fatores constantes na estratégia de inserção internacional do país desde o governo Sarney: adensamento das relações com as grandes potências (com destaque para os EUA) e criação de condições necessárias ao ingresso de IED. No que pese a importância desses dois elementos para a promoção internacional brasileira, a partir do governo Lula observam-se esforços consideráveis para a construção de acordos e espaços (a exemplo do IBAS) que garantam maiores alternativas e, conseqüentemente, maior capacidade de barganha ao país no plano global; a fim de que o Brasil seja compreendido como ator de características diferenciadas e, portanto, capaz de ter papel protagônico em plano internacional.

Considerando o ciclo de liquidez internacional e que as condições de financiamento externo apresentavam uma tendência de melhora, tais ações convergiriam para reafirmar, de forma significativamente otimista, o caráter universalista da diplomacia brasileira em sua estratégia de diversificação de parcerias. Como declararia o Ministro das Relações Exteriores:

Na realidade o aprofundamento de nossas parcerias tradicionais e a busca de novas associações refletem a vocação universalista de nossa política externa, sob forte impulso no atual Governo. A rota de credibilidade em que ingressou a economia brasileira, o compromisso com o combate à pobreza e à fome, a atenção dada aos direitos humanos e à consolidação da democracia são fatores que traçam um quadro de respeitabilidade internacional e auxiliam enormemente a ação externa do Governo em suas várias vertentes, inclusive a do comércio exterior. O Brasil se encontra em condições excepcionais para promover projetos econômico-comerciais capazes de integrá-lo de forma mais competitiva nos fluxos internacionais, sem ter que abdicar de sua autonomia na definição de um modelo de desenvolvimento próprio, capaz de conciliar progresso econômico, científico e tecnológico e justiça social. (AMORIM, 2003, p. 5)

Esse ativismo do governo Lula também se traduziu na formação do G-20 e do IBAS. O primeiro foi formado pouco antes da reunião ministerial de Cancún, em setembro

de 2003, quando o Brasil buscou a formação de um grupo de países interessados no fim dos subsídios internos às exportações de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados norte-americano, europeu e do Japão. Nessa coalizão, como em outras alianças Sul-Sul, a administração Lula procurou, para além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, a construção compartilhada de uma identidade comum, calcada por compromissos com uma ordem social e econômica mais “justa” e “igualitária”.

Quanto ao IBAS, (também conhecido por G-3), surgiu como proposta governamental de criação de um foro de coordenação e cooperação que reúne Índia, Brasil e África do Sul, descrito pelo atual Ministro das Relações Exteriores como “[...] um grupo que, juntamente com China e Rússia, deverá assumir papel internacional crescente nas próximas décadas.” (AMORIM, 2005, p. 07) Nos dois casos, depreende-se que o governo segue uma mesma proposta.

Seguindo o mesmo espírito [do IBAS], estamos coordenando um grupo de 20 exportadores agrícolas do mundo em desenvolvimento — o G-20 —, que surgiu na Conferência Ministerial de Cancún, como uma voz favorável a uma maior liberalização do comércio para a agricultura, e contrária aos bilhões gastos em subsídios agrícolas que distorcem o mercado. (AMORIM: 2004)

Particularmente em relação à coalizão Brasil, Índia e África do Sul, acrescenta-se que se trata de uma política voltada para a concretização de parcerias no âmbito Sul-Sul capaz de favorecer o alcance de um objetivo constante da diplomacia brasileira: o desenvolvimento, articulado a uma estratégia pautada pela relativa autonomia que cria em relação às economias desenvolvidas.

O IBAS é justamente uma concretização desses interesses que, de certa forma, o Brasil sempre teve. No governo Sarney, por exemplo, já se falava na necessidade de haver uma maior aproximação do Brasil com determinados parceiros como a Índia, já naquela ocasião. Assim, o IBAS é uma concretização desses interesses de maior aproximação de três países emergentes na área de desenvolvimento, que possibilita a coordenação de todos esses países nos foros internacionais e permite, inclusive, uma atuação nova, que é, por meio do fundo do IBAS, o financiamento de projetos de desenvolvimento de países menos desenvolvidos. O IBAS financiou projetos na Guiné-Bissau, no Haiti e conta fazer isso com outros parceiros, de acordo com as possibilidades financeiras dos três países. Enfim, é uma atuação importante nesse âmbito Sul-Sul. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Dessa forma, a diplomacia do governo Lula tomaria lugar de destaque na agenda política brasileira. Como se pretende demonstrar, a preocupação em recuperar

espaços na África e em construir novos acordos nos mais distintos foros e regiões, daria um tom marcadamente ativista à política externa brasileira, que buscaria, na articulação com os países em desenvolvimento, a promoção de uma agenda comum; ao mesmo tempo em que a diversificação dos vínculos com os países desenvolvidos, no intuito de conseguir acesso a mercados e a investimentos, como à conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Nos dois casos, reafirmar-se-ia o caráter universalista da diplomacia brasileira e a vocação de *global trader* do país.

Relações Brasil-África: um ponto de inflexão

Após um longo silêncio, as relações do Brasil com o continente africano ganharam novo impulso com o governo Luiz Inácio Lula da Silva. Apesar da continuidade observada no plano econômico, a política externa do novo governo é um dos setores que melhor reflete as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores, pois o discurso e a prática diplomática convergem para construção de alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul. Sinal disso é que o continente africano passou ser encarado como uma das áreas de maior investimento em termos diplomáticos do governo que, ao longo do primeiro mandato, não apenas tornou prioridade a reabertura dos postos fechados durante a administração FHC, como ainda os ampliou no continente africano.

Desse modo, nos quatro primeiros anos, o governo Lula reabriu embaixadas desativadas na gestão FHC e inaugurou representações diplomáticas e um consulado-geral, totalizando 13 novos postos; o que elevou a presença diplomática brasileira no continente africano de 18 para 30 embaixadas e dois consulados-gerais. Movimento que, deve-se registrar, proporcionou maior intensidade nas relações Brasil-África, uma vez que também se pôde observar o interesse de vários Estados africanos (a exemplo do Benin, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue) na abertura de postos diplomáticos no Brasil. Entre 2003 e 2006, o número de embaixadores africanos acreditados em Brasília saltou de 16 para 25.

Ademais, o governo Lula adotou medidas administrativas no âmbito do MRE para assegurar a ampliação da presença brasileira no continente africano; merecendo destaque o desmembramento Departamento da África e do Oriente Médio, que veio dar lugar à reativação de um Departamento voltado exclusivamente para o continente africano. Neste ponto, também se ressalta a criação da Divisão da África – III (DAF-III), que veio juntar-se as duas já existentes (DAF – I e DAF - II) A reabertura e ampliação de postos diplomáticos, bem como a reestruturação administrativa, devem ser encaradas, portanto, como conseqüência direta do interesse governamental na ampliação da presença brasileira no continente africano; com conseqüente efeito inverso: o interesse dos Estados africanos em ampliar sua presença no Brasil. Como observa Fernando Jacques de Magalhães Pimenta:

A África possui vários organismos que têm desempenhado uma função importante na história do continente, que também é importante nós acompanharmos, estarmos presentes. Devemos lembrar que a reabertura das embaixadas reflete uma política de maior presença e dinamização das relações. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Neste mesmo sentido, ilustra o depoimento de Luciano Helmold Macieira:

A prioridade que o atual Governo brasileiro atribui aos países africanos pode ser evidenciada pelo intenso programa de visitas presidenciais. O Presidente Lula já visitou 17 países (África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Cabo Verde, Cameroun, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Senegal) e compareceu a um evento multilateral - a V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP. O adensamento desse relacionamento demanda novas frentes de atuação. Foram abertas novas Embaixadas do Brasil em Cartum, Cotonou, Gaberone, Guiné Conacri, Malabo e São Tomé. Foram também reabertas as Embaixadas em: Adis Abeba, Dar es Salam, laundê, Kinshasa, Lomé e Lusaca. No âmbito interno do Itamaraty, foram adotadas medidas administrativas destinadas a assegurar o bom andamento dos assuntos relacionados àquele continente. Destacam-se, nesse particular, o desmembramento do antigo Departamento da África e do Oriente Médio, com a conseqüente reativação de um Departamento voltado exclusivamente para temas africanos, bem como a criação de uma nova Divisão da África, a DAF-III, que se junta às duas já existentes. Outro sinal da importância que vem sendo atribuída ao Brasil é o número crescente de Embaixadas africanas instaladas em Brasília: apenas durante o Governo Lula, foram abertas as Missões diplomáticas do Benin, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. As Embaixadas brasileiras residentes passaram de 18 a 30 e as africanas, de 16 a 25, entre o final de 2002 e o início de 2007. Em resumo, fortaleceu-se a presença diplomática do Brasil na África e vice-versa. (Luciano Helmold Macieira)

Nesses termos, não há como negar o fato de que, apesar de fragilizada, a política africana ainda mantém vitalidade no plano diplomático brasileiro, adquirindo

relevância especial quando consideradas as ações e os discursos realizados pelo atual governo para o continente africano. Como atesta Fernando Jacques de Magalhães Pimenta:

Basicamente foi agora, com o governo Lula, que se retomou um relacionamento mais importante com a África. Houve mesmo aproximações sem precedentes, várias iniciativas em termos de visitas de alto nível, um número realmente recorde. Também houve várias visitas dos africanos, os contatos se multiplicaram, assim como a margem de reuniões sobre assuntos multilaterais, com uma intensificação bastante nítida da nossa política. Nós também procuramos reforçar nossa presença diplomática na África, reabrindo postos. Até o final deste ano devemos estar com trinta embaixadas residentes na África. Ao longo desse período também aumentou o número de embaixadas africanas residentes aqui no Brasil. Houve todo um esforço de ambas as partes para aumentar os laços com a África, com a consciência de sua importância como um parceiro político e também como um parceiro econômico. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Desse modo, verifica-se que há ajustes consideráveis na agenda diplomática brasileira, que passa a privilegiar regiões e parcerias até então não valorizadas pela gestão FHC. Além disso, observa-se que a execução da política externa brasileira para África se distingui da prática desenvolvida pelos governos predecessores, que enfocam sobremaneira as relações do Brasil com os PALOP. Na atual gestão, verifica-se nítido esforço para a ampliação do raio de atuação da diplomacia brasileira no continente africano. O próprio roteiro das viagens presidenciais pelo continente africano é claro exemplo do interesse governamental em ampliar a presença brasileira na África, que procura não se limitar apenas uma sub-região ou um organismo multilateral, como a CPLP. Sem desconsiderar as parcerias tradicionais, intenta-se favorecer o estreitamento das relações do Brasil com organismos regionais africanos (como a União Africana, NEPAD, CEDEAO, SACU e SADC) de forma a aproveitar as possibilidades políticas e econômicas no âmbito da cooperação Sul-Sul. Como ilustram os depoimentos de Herbert de Magalhães Drummond Neto, diplomata lotado na Divisão de Operação Comercial do MRE, e de Luciano Helmold Macieira, respectivamente:

A verdade é que cada governo tem o seu ponto de vista, a sua ênfase. A gente tem a política de Estado, o Itamaraty tem uma política de Estado, que são aquelas grandes linhas mais ou menos constantes e fixas. E tem a política de governo. Aí cada governo dá destaque a certos pontos. Há destaques geográficos. O governo Lula, por exemplo, reforça bastante a nossa política na América do Sul e na África, coisa que não foi tão forte no governo anterior, que era mais ligado com a Europa, com os Estados Unidos e alguma coisa com o Mercosul. O governo Lula expandiu o

Mercosul para toda a América do Sul, para a América Central também. Mas cada governo tem o seu ponto de vista. Ninguém está certo ou errado. É uma questão de afinidade. (Herbert de Magalhães Drummond Neto)

O notório impulso das relações Brasil-África nos anos de Governo do Presidente Lula tem-se caracterizado por traços inovadores. Até pouco tempo atrás, a política externa brasileira para a África privilegiava fortemente duas vertentes: os países da África meridional e a CPLP. Havia uma base conceitual predominantemente culturalista, com elementos de ordem histórica e étnica que favoreciam um discurso afetivo. A nova fase da atuação diplomática brasileira na África é dominada por significativa expansão, em todos os sentidos. Além dos aspectos econômicos e culturais, dá-se também ênfase às ações de cooperação na área social. Além disso, não se procura mais privilegiar apenas uma sub-região e um organismo multilateral. Fiel ao discurso de posse do Presidente Lula (“... Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano...”), a Política Externa Brasileira abarca hoje toda a África, e não apenas parte dela. O roteiro das viagens presidenciais tem sido, nesse sentido, demonstração suficiente de que o interesse brasileiro passa a projetar-se sobre muitos outros países, sem que se descuide, ao mesmo tempo, das áreas tradicionais. Existe um claro esforço no sentido de desenvolver presença mais atuante nos diversos foros multilaterais da África, como a União Africana e seu braço econômico, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), a CEDEAO, a SACU e a SADC. Outra iniciativa a ser destacada é a do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS), criado há quatro anos. Tal foro, de sentido estratégico e dimensão inovadora, ao congregar três grandes países em desenvolvimento, traduz a vontade de dar perfil contemporâneo à atuação do Brasil junto a países e regiões de evidente potencial político e econômico no âmbito Sul-Sul. (Luciano Helmold Macieira)

No plano das ações, a política externa brasileira para a África tem sido caracterizada pelo reiterado esforço do Itamaraty na promoção de viagens oficiais do Executivo a países africanos, com vistas à implementação e renovação de projetos bilaterais e ao estabelecimento de acordos de cooperação de âmbito multilateral, pelos quais se deduz a possibilidade de abertura e/ou de ampliação de novos mercados, consoante à defesa de interesses comuns em plano multilateral.

Desse modo, se há preocupação, no plano do discurso, em atestar que a política em direção à África tem origem no peso da presença africana na realidade brasileira; por outro é nítido se constatar que a preocupação em favorecer um diálogo mais intenso com os Estados africanos tem como objetivo a construção de acordos e coalizões que tenham por resultado a conquista de posições comuns em plano global. Portanto, a leitura do discurso diplomático em relação ao continente africano revela que a retórica de sua legitimidade se dá em dois planos: no das afinidades étnico-culturais e no dos interesses multilaterais. Assim:

[A afinidade étnico-cultural] É um dos elementos muito importantes. Sem dúvida alguma, porque é evidente a afinidade não só cultural. Cultural no sentido amplo, porque não se resume ao fato de o Brasil ter a maior população negra fora do continente africano, a maior população de afro-descendentes do mundo, mas também eu acho que a sociedade brasileira como um todo, independentemente da cor, tem uma marcada influência da cultura africana. Como tem da cultura indígena, da cultura portuguesa são nossos formadores tradicionais. E isso explica um pouco esse relacionamento, em especial, com esses países. Foram os países africanos que colaboraram de maneira nítida na formação social do Brasil, são aquelas regiões de onde vieram os escravos. Então isso tudo favorece, de certa maneira, um contato maior com esses países de origem da nossa população afro-descendente. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Levando em conta tais perspectivas, torna-se relevante observar que os discursos e pronunciamentos que dão sustentação a estas ações são apresentados, geralmente, sob o argumento de que, para os atuais gestores, o arrefecimento das relações do Brasil com o continente africano, ao longo da última década, resulta de uma leitura equivocada da política externa brasileira feita pelos seus antecessores, especificamente no que se refere às prioridades e às tradições dessa política; cuja execução, por conta disso, estava sendo calcada demasiadamente em aspectos econômicos e financeiros que apresentassem resultados imediatos; negligenciando, assim, interesses políticos e estratégicos de longo prazo. A fim de reparar este equívoco, a atual gestão tem reafirmado a necessidade de “[...] dar uma atenção especial a nossas relações com a África.”

Trata-se de uma aspiração antiga do Brasil, mas que nenhum outro Governo levou adiante com tanta determinação. Nessa empreitada, temos presentes nossos laços históricos, nossa condição de país com grande população de afrodescendentes e, também, os esforços internos do Governo para a promoção da igualdade racial. A África é um continente de muita pobreza, mas não é estagnado. Em minhas diversas viagens ao continente africano, noto haver dinamismo e vontade de encontrar soluções autóctones para os problemas africanos. (AMORIM, 2005, p. 07)

Retórica constantemente reiterada nos discursos e pronunciamentos realizados pelo Executivo para criticar o governo antecessor, este argumento transparece na avaliação de que:

O Oceano Atlântico é a ligação entre o Brasil e a África. O que nos separou não foi o Oceano Atlântico, o que nos separou foram as mentes colonizadas que dirigiram este país durante tanto tempo, que preferiram dedicar e dirigir os seus olhares para a Europa e para os Estados Unidos, esquecendo dos seus irmãos mais próximos, seja na América do Sul ou na África.

Portanto, nós vamos recuperar essa dívida, para que os nossos filhos, amanhã, tenham orgulho da nossa integração. E que nunca tenhamos vergonha de dizer: “Não tem nada pior, na humanidade, do que a

discriminação seja ela de qualquer tipo, mas, sobretudo, a racial". É inaceitável em qualquer ser humano, que seja cristão ou que seja democrata. (SILVA, 2004)

Para o Brasil, a conjunção destes fatores resulta em mudanças significativas de vários aspectos de sua política externa para a África, que os atuais gestores qualificam com uma área de interesse prioritário do país. Assim, o Ministro das Relações Exteriores seria enfático ao afirmar que:

O Itamaraty, em coordenação com diferentes áreas do governo, conta com o setor privado e a sociedade civil para transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo. Os caminhos para a África se reabrem e apontam um reencontro solidário de brasileiros e africanos, em sintonia com a motivação e as aspirações de amplos setores de nossa sociedade. (AMORIM, 2003)

Já pelo plano dos interesses multilaterais, a política em direção ao continente africano ganha um tom mais pragmático e objetivo. Apesar dos vínculos étnico-culturais serem apresentados como um diferencial nas nossas relações com os países africanos, ressalta-se que a convergência de interesses no plano da agenda global se constitui num dado particularmente relevante e, portanto, legitimador da política em direção à África. Dessa forma, a política em direção ao continente africano: "Tem a ver com uma coordenação importante de vários organismos no âmbito das Nações Unidas. Sobretudo, eu acho que tem a ver com uma concertação importante. Muitos desses acordos refletem isso." (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta) Assim:

[O aspecto étnico-cultural] É importante, embora haja outros fatores também que justificam essa prioridade, esse interesse permanente pela África. Tem a circunstância política, o fato de os países terem interesses comuns em áreas ambientais, de desenvolvimento sustentável, em área comercial, no sentido de melhorar as condições de acesso às exportações de produtos agrícolas do Brasil tanto com países africanos quanto com países da América do Sul em geral. Em qualquer questão internacional que se considere, haverá sempre uma facilidade maior de convergências com os países africanos, países sul-americanos, logo isso é um elemento a ser levado em conta. Quanto mais coordenação houver com a África, mais chances teremos de sermos ouvidos na esfera internacional no sentido de obter o atendimento a certos interesses brasileiros e dos africanos. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

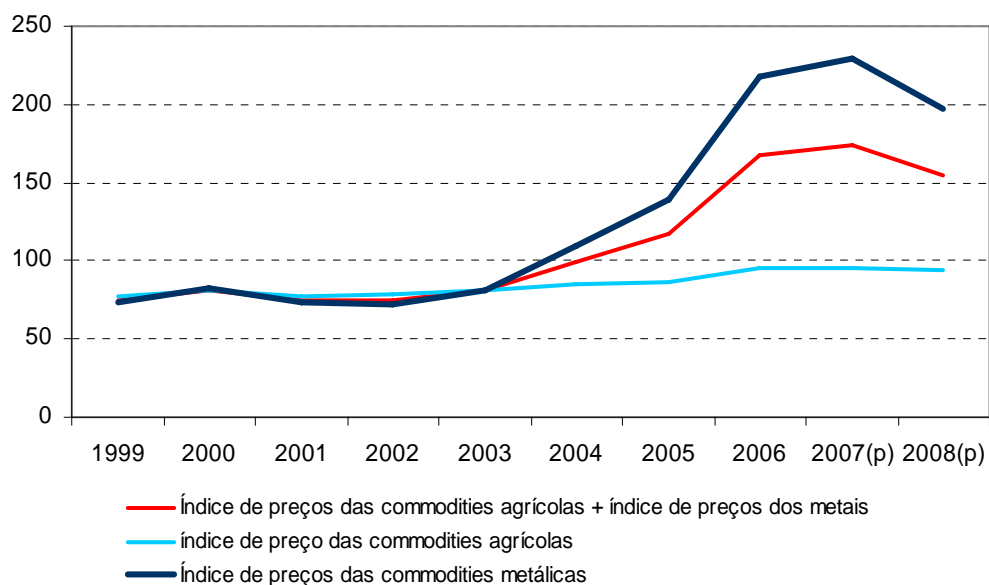
Por esse prisma, portanto, é correto considerar que, apesar da aparente fragilidade do relacionamento comercial afro-brasileiro, com participação evidentemente marginal no intercâmbio comercial do país ao longo da década de 1990, o continente africano ainda detém uma posição privilegiada para a política externa brasileira.

Dentro desse processo de redefinição, as possibilidades abertas para a política africana brasileira são inúmeras, pois, assim como ocorreu com o Brasil entre as décadas de 80 e 90, um crescente número de Estados africanos, a exemplo de África do Sul e Angola, tem registrado profundas transformações em suas estruturas políticas, econômicas e sociais em plano doméstico. Além da adoção de regimes políticos democráticos, observa-se a implementação de políticas econômicas de priorização da estabilidade macroeconômica, consideradas como essenciais para o desenvolvimento sustentado; e, ao mesmo tempo em que redefinem-se as estratégias de industrialização, que não se realizam pela substituição de importações, mas, antes, pela integração das respectivas economias aos fluxos internacionais de comércio e investimento.

Somente em 2005, o fluxo de IED no continente atingiu a cifra de US\$ 31 bilhões. Ainda que esteja concentrado em poucos países, é expressivo notar que neste ano o aumento de IED chegou a 78% em comparação com 2004, sendo ocasionado principalmente por um forte crescimento na rentabilidade das empresas que operam no continente e pelo alto preço das commodities lá produzidas (Gráfico 5) No continente, a África do Sul foi o país que mais recebeu investimentos em 2005 (US\$ 6,4 bilhões) sendo seguida pelo Egito, Nigéria, Marrocos, Sudão, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, Argélia, Tunísia e Chade.

Os aportes realizados no continente foram concentrados em setores como petróleo, gás e mineração. Segundo as estimativas da Unctad (2005), o fluxo de investimentos para a África deverá continuar a crescer devido ao grande número de projetos já anunciados na região, à quantidade expressiva de investidores interessados nos recursos africanos e políticas geralmente favoráveis para o recebimento de IED no continente. No mesmo sentido, as estimativas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD (2006) apontam para o fato da atividade econômica no continente africano ter crescido, em média, 5% em 2005, prevendo-se alcançar cifras em torno de 5,8% e 5,5% em 2006 e 2007, respectivamente.

Gráfico 5 – Preço das commodities no mercado internacional (1999-2008)



Fonte: FMI (www.imf.org) P: previsão

Nesse cenário, os países exportadores de petróleo ganham destaque importante, pois têm tido a capacidade de ultrapassar as demais economias em função das margens significativas que obtêm pela venda desse produto no mercado internacional. Embora o continente africano ainda seja palco de graves problemas humanitários⁶⁸, a perspectiva para grande parte de seus Estados continua sendo mais favorável de que o foi durante muitos anos.

Em compasso com a acentuada expansão da economia global, a crescente demanda por recursos energéticos, como petróleo e outros materiais industriais brutos, tem elevado os preços e favorecido a possibilidade de aumento significativo da ajuda oficial ao desenvolvimento na África; amplamente liderado pela isenção das dívidas e pela assistência emergencial, assim como a melhoria da estabilidade macroeconômica contribuíram para essas perspectivas econômicas positivas. Por outro lado, apesar do aumento dos preços do petróleo, a inflação permaneceu em

⁶⁸ Além disso, alguns países continuam enfrentando sérios problemas – incluindo-se o desastre humanitário na região do Darfur, no Sudão, o colapso econômico no Zimbábue, a seca e a crise alimentícia que afetam várias áreas em muitos países do Leste, do Oeste e do Sul da África, conflitos e distúrbios políticos na Etiópia, Costa de Marfim e na região Leste da República Democrática do Congo, assim como problemas de segurança na região do Delta do Níger, rica em petróleo que, provavelmente, provocarão entraves nas suas perspectivas de crescimento.

níveis historicamente baixos. Em consequência, pode-se constatar que, em muitos países, houve melhora no equilíbrio comercial, com maiores lucros para os exportadores de petróleo e de minérios de metal.

Assim, após décadas sem crescimento, a economia africana passa a dar sinais de melhora sensível. Durante a última década o continente tem observado não apenas a aceleração constante do crescimento econômico, mas também novas oportunidades de comércio e investimentos. Como consequência, é igualmente importante observar o esforço generalizado promovido pelos Estados africanos na promoção de reformas macroeconômicas e políticas, em que a União Africana (UA), a SADC, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e a Nova Aliança para o Desenvolvimento da África (NEPAD) são sinais claros não apenas de boa vontade, mas de interesses definidos por parte de seus membros de encarar de forma realista os problemas do Continente; assumindo, com todas as dificuldades inerentes a projetos deste porte, as responsabilidades derivadas da cooperação em prol do desenvolvimento. Assim, ainda que simbólica, a declaração contida no documento constitutivo da NEPAD é categórica ao afirmar que:

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) é um compromisso dos líderes africanos, baseado numa visão comum e numa convicção firme partilhada de que têm um dever urgente de erradicar a pobreza e colocar os seus países, quer individual quer coletivamente, na senda do desenvolvimento e crescimento sustentáveis. O seu programa concebido para a África tem por base um empenho ativo em relação à paz e democracia e uma boa governança política, econômica e empresarial, como condição prévia para um desenvolvimento sustentável.

Por esse prisma, o lançamento da NEPAD, da UA, o consenso de Monterrey, relativo ao financiamento do desenvolvimento, e a implementação da iniciativa dos PPME (Países Pobres Muito Endividados), assim como os compromissos assumidos na Cimeira do G8 em Gleneagles⁶⁹, representam fatos importantes para o fluxo crescente de financiamento com vistas ao desenvolvimento dos Estados africanos.⁷⁰

⁶⁹ Na Cimeira do G8 em Gleneagles (Escócia) o Grupo dos sete países mais industrializados do mundo (Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Canadá, Estados Unidos e Japão) mais a Rússia, decidiu duplicar a ajuda ao desenvolvimento na África, elevando-a para 50 bilhões de dólares até 2010.

⁷⁰ O “Consenso de Monterrey” resulta da Conferência Internacional sobre o financiamento do desenvolvimento promovida pelas Nações Unidas e realizada na cidade mexicana de Monterrey, em março de 2002.

Por essa perspectiva, cabe observar, em particular, o potencial da CPLP e da ZOPACAS para a diplomacia brasileira na construção de acordos de âmbito multilaterais, mecanismos capazes de reunir grupos de nações que, em torno de temas específicos ou genéricos, sejam capazes de favorecer objetivos afins nos fóruns globais. Ademais, tanto a CPLP quanto a ZOPACAS guardam como potencial servirem de lócus de intersecção entre vários processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, capazes de favorecer o intercâmbio entre o Mercosul, SADC e ECOWAS.

Neste mesmo sentido, a África Subsaariana apresenta-se como um ambiente em que a diplomacia nacional pode exercitar sua capacidade de intermediação e de resolução de litígios e conflitos, projetando internacionalmente a imagem do país como ator protagonista na construção de uma provável ordem mundial mais voltada para os compromissos dos países em desenvolvimento do que para com as economias avançadas. E, para isso, a participação de tropas brasileiras em missões de paz da ONU, como nos casos de Angola e Moçambique, reveste-se de importância singular. A presença das tropas brasileiras no continente africano tanto vai ao encontro das expectativas e das necessidades dos parceiros africanos, quanto ao interesse do Brasil em assegurar objetivos próprios em plano global. O envio de tropas para Angola e Moçambique, ao mesmo tempo em que colabora para os processos de paz no continente, promove a imagem brasileira, tornando-se uma espécie de vitrine da diplomacia do país, capaz de garantir apoio dos Estados africanos em seu pleito por um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU.

No plano econômico, cabe destacar que a diplomacia presidencial tem favorecido significativamente o setor empresarial brasileiro no continente africano. Exemplo disso pode ser constatado pelo crescente número de empresas brasileiras, sobretudo as exportadoras de serviços, que têm se dirigido para consecução de projetos no continente africano. Também merece destaque o fato da Companhia Vale do Rio Doce ter sido a vencedora da concorrência para a exploração do complexo carbonífero de Moatize, situado no norte de Moçambique, contribuindo, assim, para o estreitamento das relações com o Brasil.

Em Angola, a interação política tem favorecido enormemente as relações comerciais e os investimentos brasileiros no país. O atual governo ampliou as linhas de crédito ao Estado angolano de modo a atingir uma soma de US\$ 580 milhões no triênio 2005/2007⁷¹, permitindo a conclusão da Hidroelétrica de Capanda, as exportações de automóveis e viaturas de polícia, além da contratação de novos projetos nas áreas de infra-estrutura, saneamento e agricultura.⁷² Os investimentos crescentes da Petrobrás na África são outro exemplo da consolidação da presença brasileira no continente, registrando-se a ampliação de suas operações na Tanzânia.

Cabe avaliar, portanto, em que medida tais transformações e oportunidades são ou podem vir a ser aproveitadas pelo Brasil e pelos parceiros africanos. No próximo tópico, são analisadas as relações comerciais Brasil-África ao longo do período estudado. Como se verá, para além do crescimento da corrente de comércio, atualmente abrem-se oportunidades importantes para o adensamento e intensificação das relações entre Brasil e África. O que, obviamente, coloca em debate a capacidade de articulação, em plano doméstico nacional, de estratégias e projetos capazes de contribuir para a dinamização e potencialização do fluxo de comércio e investimentos do Brasil em África.

A dinâmica comercial e as relações Brasil-África

A despeito das grandes transformações registradas na realidade brasileira entre as décadas de 1980-90, sua economia tem registrado, ao longo do mesmo período, um ritmo de crescimento inferior ao da média internacional. Dado ilustrativo dessa situação pode ser verificado ao se constatar que 1995 foi o último ano em que a economia brasileira expandiu-se mais do que a média mundial. Dez anos depois, o PIB brasileiro ampliou-se em 2,3%; demonstrando um crescimento, no mínimo,

⁷¹ Os recursos, provenientes do Programa de Financiamento às Exportações (Proex) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vêm sendo liberados da seguinte forma: US\$ 180 milhões em 2005, US\$ 250 milhões em 2006 e US\$ 150 milhões em 2007. Como garantia, Angola fornecerá 20 mil barris de petróleo por dia ao Brasil. O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) é o órgão responsável pela coordenar as operações.

⁷² Com a conclusão da hidrelétrica de Capanda, o problema central em termos de energia elétrica em Angola será o da transmissão. Para empresas como a Alusa, maior operadora de transmissão elétrica do Brasil, a ampliação das linhas de crédito pelo governo brasileiro possibilitará a ampliação de sua atuação no Estado angolano, que hoje somam cerca de US\$ 70 milhões. De acordo com a empresa, o potencial de investimentos em transmissão no país, nos próximos dez anos, é da ordem de US\$ 1 bilhão.

tímido se comparado ao resto do mundo, uma vez que as estimativas do FMI apontam para uma expansão de 4,3%. Excetuando-se os anos de 2003 e 2004, quando o ritmo de crescimento do PIB brasileiro aproximou-se do ritmo mundial, é flagrante perceber que o baixo crescimento econômico nacional reflete um cenário preocupante, pois indica que o país vem perdendo importância relativa na economia mundial.⁷³

Afora o crescimento inferior à média mundial, deve-se destacar o fato de que o ritmo de expansão do PIB brasileiro no último decênio tem se caracterizado por nítida regularidade: entre 1996-2005, a taxa média anual de expansão no período foi de 2,2% - exatamente igual à média dos últimos cinco anos (2001/2005). A consequência direta dessa regularidade é o baixo crescimento do PIB, o que faz o país, em comparação às demais nações, ficar mais pobre. Exemplo disso é que, entre 1996-2005, enquanto a economia mundial cresceu 45,6%, o PIB brasileiro expandiu-se 22,4%. Neste mesmo período, a média de expansão do PIB *per capita* no Brasil foi de 0,7% ao ano, ficando entre uma das menores do mundo e particularmente distante dos valores alcançados por países emergentes da Ásia (China e Índia), que lideraram o crescimento.

Deve-se ressaltar, contudo, que o baixo crescimento econômico não é uma particularidade brasileira, mas um fenômeno regional. À exceção do Chile, todos os demais países sul-americanos cresceram menos do que a média mundial nesse último decênio. Porém, um dado que chama a atenção é que a renda per capita brasileira cresceu menos até do que seus pares emergentes da América Latina. Ao longo dos últimos dez anos, enquanto o PIB per capita brasileiro expandiu-se a uma taxa menor que a da Argentina (2,1%), o ritmo de crescimento do PIB *per capita* no México foi três vezes maior que o do Brasil e o do Chile, quatro vezes maior.

Como resultado, o fraco ritmo de expansão do PIB brasileiro tem contrastado com o

⁷³ Em 1998, 1999 e 2003, o hiato entre as taxas de expansão dos produtos mundial e brasileiro atingiu 3 pontos percentuais. Na média anual desses últimos dez anos, o PIB brasileiro cresceu a um ritmo que é 1,6 ponto percentual inferior à média mundial. Ampliando o período de análise, verifica-se que, nos últimos vinte e cinco anos, apenas em três momentos o PIB brasileiro apresentou desempenho inferior ao do PIB mundial: o primeiro entre 1981 a 1983; o segundo, um pouco mais extenso, entre 1987 e 1992; e, por fim, este terceiro momento, que se iniciou em 1996 e mantém-se até 2005, com perspectivas de continuidade em 2006. Ou seja, por dezenove vezes nesses últimos vinte e cinco anos, a economia brasileira cresceu menos do que a economia mundial.

intenso crescimento do restante do mundo, cujo resultado é, reitera-se, a perda da importância relativa do país na economia mundial. Mantidas as atuais condições, a Confederação Nacional da Indústria considera que levaria 100 anos para o PIB brasileiro dobrar de tamanho – o que implicaria o fato do país ser rapidamente ultrapassado pelos emergentes da Ásia e se distanciar, cada vez mais, das economias mais desenvolvidas. (CNI, 2006)

Nesse cenário, em que pese a necessidades de aumento da taxa de investimentos⁷⁴ (de cerca de 16% para pelo menos 25%) em relação ao PIB, a busca por novos mercados e a ampliação da corrente de comércio com os existentes têm se caracterizado como necessidade do Estado brasileiro. A taxa de crescimento da produção, modesta em 2003 e superior a 5% em 2004, foi obtida graças a um formidável aumento das exportações e à geração de um importante saldo comercial externo. Diante do crescimento da economia global e do comércio internacional (Gráfico 6), paralelamente à elevação dos preços internacionais das *commodities* e de uma taxa de câmbio favorável aos exportadores brasileiros, no período compreendido entre 2003-2006 o nosso setor externo passou a apresentar números significativos, com as exportações e importações batendo sucessivos recordes (Gráfico 7)

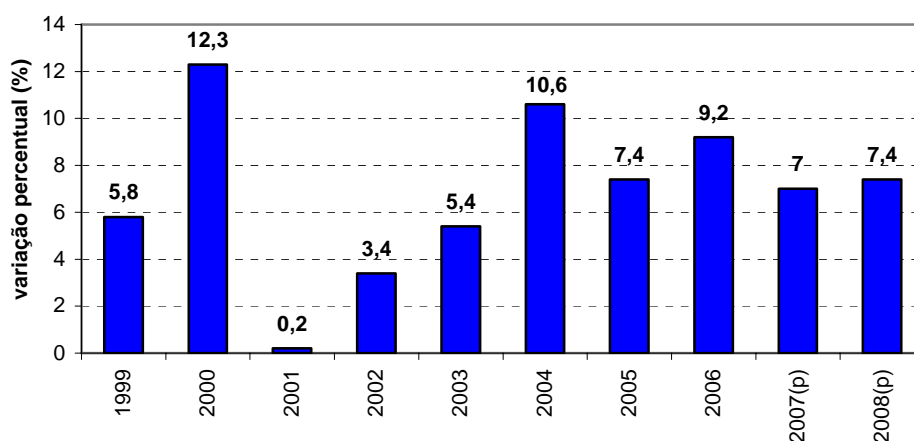
Como assinalado, entre 2003-2006 o governo também foi favorecido pelas condições internacionais em termos de liquidez e crescimento, que resultaram na retomada dos fluxos de capitais voluntários. Como visto no Gráfico 8, em 2000, o

⁷⁴ No boletim *Visões do Desenvolvimento*, estudo elaborado pelo BNDES, são ressaltadas as causas para a baixa taxa de investimento do Brasil (Formação Bruta de Capital Fixo / Produto Interno Bruto), revelando que sua razão está mais associada à carência de recursos em infra-estrutura e habitação do que à defasagem da capacidade produtiva do parque industrial. Segundo o estudo, o investimento em máquinas e equipamentos no Brasil (7,3% do PIB) assemelha-se àquele observado na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no mesmo período (7,9% do PIB) Já em relação à construção residencial, que representou 3,7% do PIB brasileiro, esta teve peso de 5,5% na média da OCDE. A diferença é maior em “outras construções”, como as de obras de infra-estrutura, os países da OCDE tiveram uma média de 6,2% e o Brasil 4%. Como ressaltou o estudo, a taxa média de investimento do Brasil, de 2000 a 2003, foi de 16,4%, enquanto a média da taxa de investimento para 26 países da OCDE foi de 20,1%. Portanto, para que a taxa de investimento aumente, seria necessário elevar os investimentos em construção e infra-estrutura. No entanto, no Brasil, a taxa de investimento é historicamente baixa e estacionada há anos na faixa dos 20% do PIB, resultando numa capacidade de crescimento da ordem de 2% a 3%. Dados que contrastam com o exemplo atual da China, que cresce em média 9,6% ao ano desde 1978. A taxa de investimento da China ficou acima de 30% do PIB em todos os últimos 28 anos e superou os 40% desde 2004. Nos anos 60, 70 e parte dos 80, quando era o que a China é hoje, o Japão investia cerca de 35% do PIB.

fluxo de IED para o Brasil atingiu o recorde de US\$ 32,8 bilhões. Contribuíram para este movimento o ambiente macroeconômico estável, as políticas de desregulamentação e de privatização, implementadas a partir de meados da década de 90. Contudo, esse fluxo não se manteve de forma sustentada. Em função de turbulências no cenário internacional e de instabilidades causadas pela transição política, em 2002 o ingresso de IED sofreu um acentuado recuo.

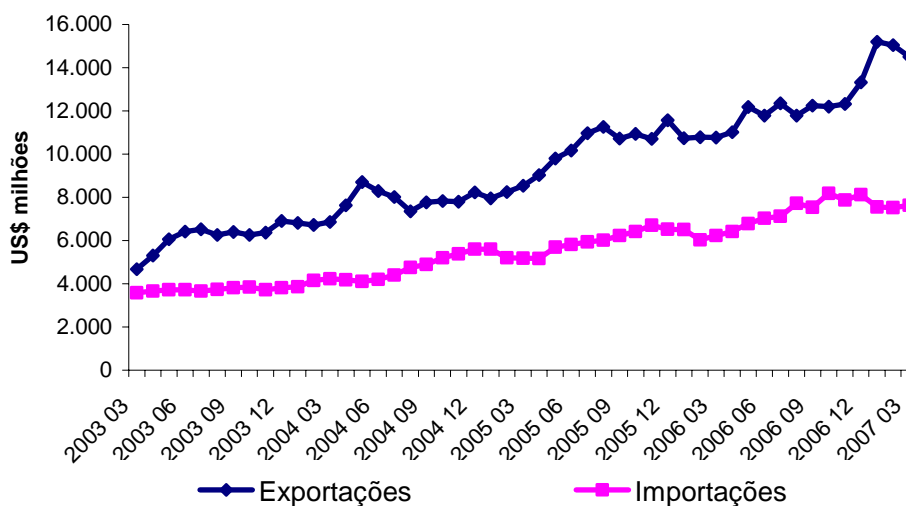
Já em 2003, os valores de entrada de IED no Brasil foram de US\$ 10,1 bilhões, representando queda de cerca de 30% em comparação ao ano anterior, confirmando a tendência declinante observada a partir de 2001. Em 2004, no entanto, o ingresso de IED voltou a apresentar alguma recuperação, atingindo a cifra de US\$ 18,2 bilhões. Assim, após 2004 o Brasil passou a ser beneficiado pelo crescimento dos fluxos de IED que, segundo a UNCTAD (2005), reflete um movimento de retomada dos investimentos externos direto para os países periféricos.

Gráfico 6 – Volume do comércio de bens e serviços no mundo



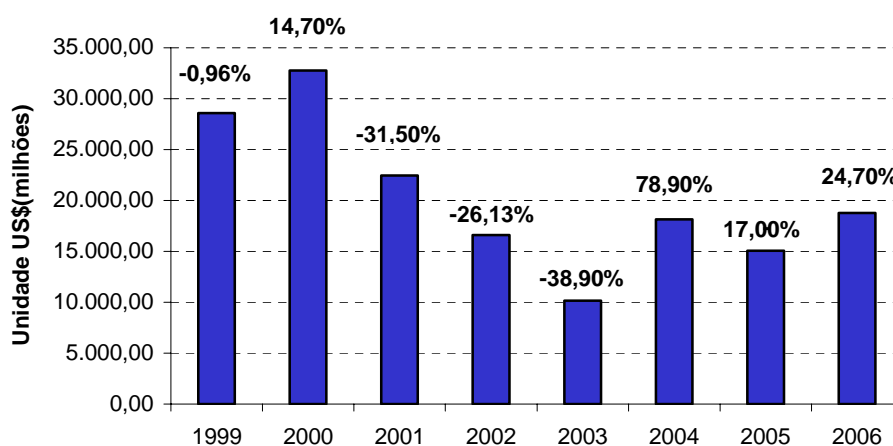
Fonte: FMI, www.imf.org/external/data.htm Obs.: (P) = previsão

Gráfico 7 – Brasil: exportação e importação (média móvel trimestral) 2003-2006



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Gráfico 8 – Brasil: Ingresso de IED (1999-2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados Banco Central, www.bcb.gov.br

Contudo, a despeito do cenário internacional favorável, de acordo com o relatório mundial de exportações, divulgado pela OMC (2007), apesar de ter o nono maior

PIB, em 2006 o Brasil ficou em o 24º lugar no ranking de exportadores, detendo apenas 1,1% do mercado mundial (o que equivale a US\$ 137 bilhões); percentual bem inferior ao de países de porte similar, como Coréia do Sul, com US\$ 326 bilhões (11º lugar), Rússia, com US\$ 305 bilhões (13º lugar) e México, com US\$ 250 bilhões (15º lugar).⁷⁵

Considerando que o aprofundamento do processo de globalização tenha como efeito direto o aumento do volume de comércio internacional (exportações mais importações), que praticamente dobrou nos últimos dez anos no mundo, atingindo cerca de US\$ 20 trilhões, constata-se que a presença brasileira é inferior à sua potencialidade. Ao contrário de países como México e Rússia, que concentram suas exportações basicamente em petróleo, o Brasil detém uma pauta significativamente diversificada. Por outro lado, a própria diversificação da pauta exportadora, também possibilita ao Brasil atingir mercados de destino bastante variados: 27% para Europa, 20% para EUA, 23% para demais países da América Latina, 15% para a Ásia e outros 15% para países Árabes, África e Oceania.

Frente a esse quadro, a ampliação das exportações brasileiras (com conseqüente aumento de sua participação no comércio mundial) seja em relação às áreas mais dinâmicas do mercado mundial, seja em relação a mercados alternativos (ou complementares) torna-se uma necessidade primordial ao país. Neste sentido, a ampliação e adensamento das relações comerciais com os países africanos revertem-se de importância significativa para o Brasil, uma vez que, como visto, não bastasse o prestígio e o capital político-diplomático construído pelo país junto à outra margem do Atlântico, o continente africano tem registrado melhoras consideráveis não apenas no plano político, mas também no econômico-comercial.

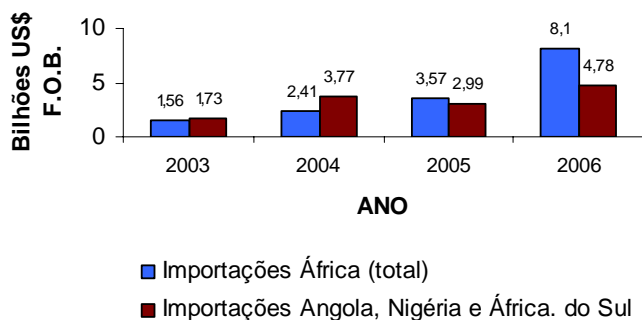
No que concerne às relações comerciais do Brasil com o continente africano, desde 2002 o valor do intercâmbio triplicou. As exportações brasileiras para a África aumentaram mais de 487% no período que vai de 1996 a 2006, sendo que o maior crescimento foi observado no período de 2002 a 2006 - 315% em quatro anos. No que se refere às importações, houve um acréscimo de 478% nos últimos 10 anos, sendo que apenas nos últimos quatro anos as cifras saltaram de US\$ 2,6 bilhões

⁷⁵ Entre os três primeiros colocados ficaram: Alemanha, com vendas ao exterior de US\$ 1,1 trilhão, EUA, com US\$ 1 trilhão, e China, com US\$ 969 bilhões.

para US\$ 8 bilhões, em 2006. A corrente de comércio nos dois sentidos passou de US\$ 6 bilhões em 2003 para US\$ 15 bilhões em 2006.

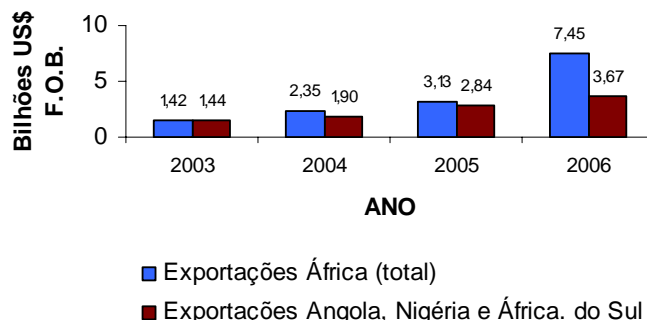
Considerando estritamente o intercâmbio Brasil-África Subsaariana, África do Sul, Angola e Nigéria podem ser identificados como alternativas estratégicas para a diplomacia brasileira, uma vez que o potencial de crescimento e as demandas por investimentos podem beneficiar um grande número de empresas nacionais. Essa percepção é sobremaneira corroborada ao se analisar o intercâmbio comercial entre Brasil e o continente africano (Gráficos 9 e 10) que, nos últimos anos, dá destaque às relações comerciais com Angola, Nigéria e África do Sul (Gráficos 11 e 12) que juntos representam em média 48% do total das exportações brasileiras para aquele continente e 53% das importações africanas para o Brasil.

Gráfico 9 – Importações brasileiras do continente africano (período 2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Gráfico 10 – Exportações brasileiras para o continente africano (período 2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Gráfico 11 – Intercâmbio brasileiro com Angola, Nigéria e África do Sul (período 2003 a 2006)

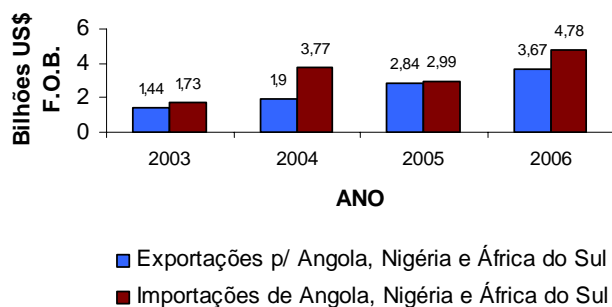
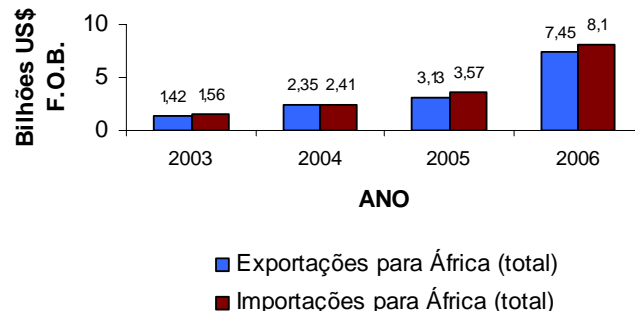


Gráfico 12 – Intercâmbio brasileiro com o continente africano (período 2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

As exportações brasileiras para esses três países atingem valores expressivos em relação ao montante comercializado com a África, como bloco, permitindo observar uma grande similaridade nos valores por categorias de produtos no que se refere à Nigéria e África do Sul, que juntos representam 82% dos valores exportados pelo Brasil para aquele continente no período de 2003 a 2006. Ainda quanto à análise das relações comerciais por categorias de produtos (os fatores agregados), é importante ressaltar que as exportações brasileiras para os Estados africanos, ao longo dos últimos 20 anos, indicam a predominância de produtos manufaturados, seguidos em proporção bem menor pelos produtos ditos básicos (Tabelas 27 e 28).

Tabela 27 – Exportações brasileiras para a África por fatores agregados (US\$ F.O.B – período 1985 a 2006)

	VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Op.Especiais
TOTAL ÁFRICA	45.608.240.890	8.072.096.798	7.217.503.893	30.249.392.379	69.247.820
Participação (%)	100,0%	17,7%	15,8%	66,3%	0,2%

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Tabela 28 - Totais das exportações brasileiras para os principais parceiros comerciais na África por fatores agregados (1985 a 2006)

	VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Op.Especiais
Angola	4.782.919.021	554.714.487	101.139.666	4.120.866.277	4.717.297
África do Sul	8.594.414.676	1.302.303.510	599.442.795	6.684.041.007	8.631.618
Nigéria	8.493.403.155	162.696.830	1.000.205.807	7.319.268.699	11.228.461
TOTAL	21.870.736.852	2.019.714.827	1.700.788.268	18.124.175.983	24.577.376
Participação (%)	100%	9,2%	7,8%	82,9%	0,1%

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

É relevante observar ainda, que nos últimos 20 anos, o saldo comercial brasileiro é positivo nas relações com Angola e África do Sul. Já com a Nigéria, no entanto, o saldo é negativo devido às importações brasileiras de petróleo. Um recorte dos últimos 3 anos nestas relações comerciais possibilita perceber uma continuidade no saldo positivo das relações comerciais brasileiras com Angola (+1,1 bilhão US\$) e África do Sul (+2,3 bilhão US\$), porém não com a Nigéria (-3,1 bilhões US\$) Chama atenção o saldo positivo da balança comercial brasileira com Angola neste período (+1,1 bilhão US\$), que alcançou 42% do valor relativo aos últimos 20 anos. Fato semelhante, mas em intensidade bem menor (22%), advém da África do Sul, o que sugere um efetivo crescimento das exportações com tais países. Uma primeira caracterização dos produtos exportados pelo Brasil para estes países pode ser observada na Tabela 29.

Tabela 29 – Evolução dos principais produtos importados pelo Brasil da Nigéria (2004-2006)

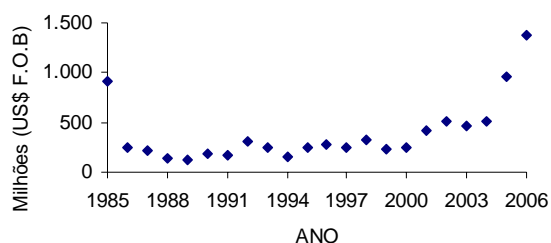
PRINCIPAIS PRODUTOS	2006		2005		2004	
	US\$ (F.O.B)	%	US\$ (F.O.B)	%	US\$ (F.O.B)	%
Óleos Brutos de Petróleo	3.736.143.841	96,18	2.606.061.009	98,28	3.403.316.804	97,15
Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	---	---	16.709.398	0,63	56.585.715	1,62
Butano Liquefeito	---	---	12.704.538	0,48	---	---
Propano em Bruto Liquefeito	---	---	4.361.324	0,16	5.268.634	0,15
TOTAL	3.884.591.768	100	2.651.757.958	100	3.503.157.259	100

Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

A balança comercial brasileira mantém-se negativa com a Nigéria (Tabela 29) Apesar do notável recuo das importações brasileiras de petróleo deste país no ano de 2005 – quando ocorre uma redução de 23,4% no dispêndio de divisas com a importação de óleos brutos de petróleo e reduções de 70,1% com gás liquefeito de petróleo (GLP) e 17,2% com gás propano – em 2006 o Brasil retomou e superou a importação de óleos brutos de petróleo nos níveis alcançados em 2004. Os recentes acontecimentos que levaram à nacionalização das reservas de gás bolivianos, com os potenciais prejuízos ao abastecimento do mercado brasileiro, poderão adensar ainda mais estas relações comerciais, privilegiando as importações de gás nigeriano que no biênio 2005/2006 foram inexpressivas.

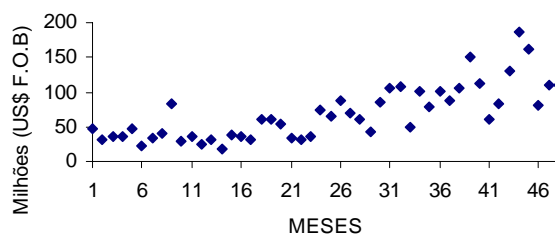
Ainda em relação à Nigéria, mesmo excetuando-se os valores das exportações brasileiras no biênio 1984 e 1985 e mais recentemente em 2005, que alcançaram níveis bastante representativos (*outliers*), a evolução do intercâmbio comercial entre os 2 países revela um alto grau de dispersão (Gráficos 13 e 14). Tal fato não permite supor, sequer, uma relação de aparente estabilidade ao longo dos últimos 20 anos. Já os valores obtidos nos últimos 3 anos, apesar de sinalizarem tendência de um possível incremento das exportações, não podem ser considerados sem os devidos cuidados, haja vista o comportamento instável já descrito.

Gráfico 13 – Evolução das exportações brasileiras para a Nigéria (1985 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

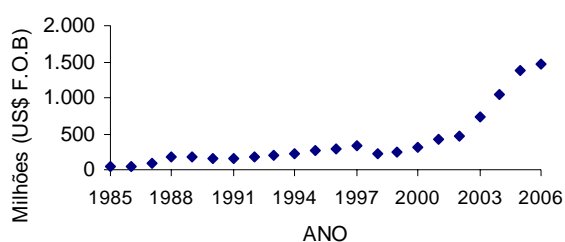
Gráfico 14 - Evolução das exportações brasileiras para a Nigéria nos últimos 48 meses (2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

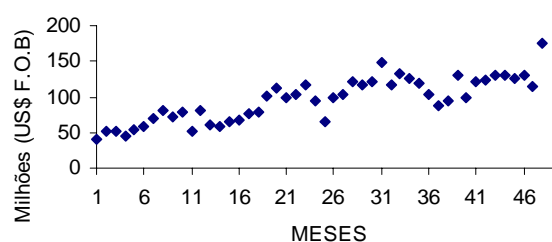
Ao contrário do cenário para a Nigéria, a evolução das exportações brasileiras para a África do Sul permite constatar relações mais estáveis ao longo destes últimos 20 anos, indicando uma leve tendência de crescimento durante a década de 1990 e seguida de um impulso mais acentuado nos últimos 3 anos (Gráficos 15 e 16)

Gráfico 15 – Evolução das exportações brasileiras para a África do Sul (1985 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

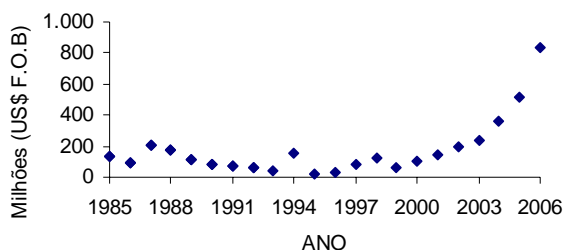
Gráfico 16 – Evolução das exportações brasileiras para a África do Sul nos últimos 48 meses (2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

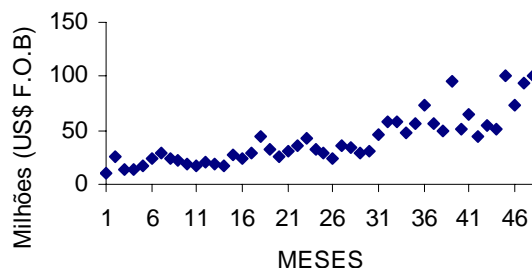
Considerados os mesmos períodos, as exportações brasileiras para Angola, particularmente, sugerem um crescimento apreciável, conforme se pode observar nos Gráficos 17 e 18. Contudo, uma análise de correlação das variáveis envolvidas indica um fator de 0,52 (correlação moderada), o que mostra um comportamento ainda bastante suscetível a oscilações nessas relações. Daí a importância da revisão da política externa africana desenvolvida pelo Brasil ao longo das últimas décadas e a necessidade de “[...] transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo.” (AMORIM, 2003a)

Gráfico 17 – Evolução das exportações brasileiras para a Angola (1985 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

Gráfico 18 – Evolução das exportações brasileiras para a Angola nos últimos 48 meses (2003 a 2006)



Fonte: Elaborado a partir de dados do MDIC, www.mdic.gov.br

De acordo com os dados expostos, é possível considerar que o comércio exterior tem implicações evidentes para a política externa. Particularmente para o Brasil, elas se manifestam pela necessidade histórica da adoção de medidas que incrementem substancialmente as exportações e mantenham as importações em nível moderado, contribuindo para a regularização das contas públicas e, ao mesmo tempo, promovendo condições capazes de gerar superávit para inversões da União. Evidentemente, apenas este aspecto já é mais do que suficiente para gerar acalorada polêmica, pois recorta, indistintamente, grupos de interesses, os partidos políticos e as organizações governamentais e não-governamentais, cujos motivos são as próprias preferências de alinhamento na ordem internacional.

Por esse prisma, pode-se considerar a tese de que a política externa brasileira para a África, para manter coerência entre o discurso diplomático e a manutenção de seu sentido estratégico, necessita definir os vetores capazes de articular os interesses nacionais às possibilidades e aos interesses definidos pelos estados africanos. E neste aspecto, a adoção de políticas que valorizem investimentos na área energética demonstra-se particularmente relevante. Fato que se torna ainda mais evidente quando, ao longo da última década, ação do Itamaraty para o continente africano transparece na opção por parcerias preferenciais – como destaque para África do Sul, Angola e Nigéria. O que demonstra que nas relações com o continente, o Brasil procura agir de forma seletiva – o que não deixa de expressar certa incapacidade de direcionamento e objetividade de conduta diplomática.

No período analisado, as relações comerciais Brasil-Angola têm sido intensamente favorecidas pelas descobertas *offshore*.⁷⁶ Nos últimos anos, Angola transformou-se numa área líder em exploração e prospecção de petróleo no Oeste da África, tornando-se o segundo maior produtor da África Subsaariana, sendo Cabinda responsável por mais da metade da produção do petróleo angolano.⁷⁷ Atento a essas transformações, o Brasil tem buscado forjar projetos político-comerciais, orientado-se pela percepção de que Angola é um parceiro não apenas geográfico e cultural, mas economicamente promissor.

Para nós, Angola é um parceiro de grandes potencialidades, é um país importante na África, não só pela riqueza natural, mas pela sua diversidade cultural. Angola influenciou fortemente a cultura brasileira. Sempre quando falamos do congo, da congada, estamos falando de uma tradição vinda de Angola. Sem dúvida, é um parceiro extremamente valioso, além de ser nosso vizinho direto, pois está diretamente do outro lado do Atlântico. Um país rico em petróleo, em diamantes e que tem grande interesse cultural pelo Brasil. (AMORIM, 2003)

Em relação à África do Sul, como visto, a política externa brasileira é diretamente influenciada pelo início do processo de democratização e pela superação do *apartheid*, que durante décadas relegou o Estado sul-africano a uma condição marginalizada nos principais fóruns e organismos mundiais. País com quem o Brasil mantém relações comerciais desde a década de 1940, a África do Sul surge como parceiro em acordos entre o Mercosul e a União Aduaneira da África Austral. Mesmo tendo poucas reservas de petróleo, é um grande produtor e exportador de carvão. Por este motivo, tem sido alvo de atenção no Brasil os investimentos realizados pelo país na construção de uma indústria de combustíveis sintéticos (*synfuel*) altamente desenvolvida que utiliza não só as abundantes

⁷⁶ Os dados referentes ao setor de energético africano foram coletados junto a ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis .

⁷⁷ Até o momento, os dados disponíveis comprovam a existência de reservas de petróleo na seguinte ordem: 5,4 bilhões barris (jan/2002), que se traduz na produção média de petróleo: 897 mil b/d (jan-ago/2002) Somam-se ainda as reservas de gás natural: 1,6 trilhão pés cúbicos (jan/2002)

reservas de carvão, como também o condensado e o gás natural *offshore* de Mossel Bay.⁷⁸ Para a diplomacia:

O nível de desenvolvimento alcançado pela África do Sul permite que exploremos oportunidades de cooperação em setores como o automotivo, aeronáutico e metalúrgico, com possibilidade de estabelecimento de joint ventures. Isso sem prejuízo de um esforço redobrado em áreas como a do agronegócio, em que existem comprovadas complementaridades. [...] Existe uma compatibilidade de visões em relação ao quadro internacional que nos torna aliados naturais na defesa de interesses políticos, comerciais, ambientais etc., como pude constatar em meus contatos com o presidente Mbeki e a chanceler Zuma. (AMORIM, 2003, p. 03)

Quanto à Nigéria, o comércio do Brasil com o país tem sido intensificado desde a década de 1980, quando: “A participação brasileira no mercado nigeriano foi tão importante entre 1985 e 1986 que o Brasil chegou a ultrapassar a relevância econômica das compras nigerianas da Inglaterra.” (SARAIVA, 1994, p. 318) Membro da OPEP, a Nigéria é um dos maiores exportadores de petróleo do mundo, tendo a *Nigerian National Petroleum Company (NNPC)*, empresa estatal de petróleo, como o maior *player* na indústria petrolífera do país, tanto no *upstream* quanto no *downstream*.⁷⁹ A Chancelaria tem concentrado esforços na criação de mecanismos que permitam ao Brasil efetivamente promover maior dinamização das relações econômicas com a Nigéria, atualmente centrados justamente na constituição de canais que possibilitem a prospecção e importação de petróleo por empresas brasileiras.

⁷⁸ Neste empreendimento, destaca-se a participação da empresa Sasol, maior produtor mundial de petróleo a partir do carvão, com plantas de liquefação de carvão em Secunda (produção de petróleo) e Sasolburg (produção de petroquímicos) Sasol está estudando a viabilidade de substituir carvão por gás natural como matéria prima para produção de combustível sintético, de modo a poder usar o gás natural de Moçambique em suas plantas de Secunda e Sasolburg. Só recentemente a África do Sul começou a desenvolver suas reservas de petróleo convencional: o primeiro campo de produção de petróleo do país (Oribi) iniciou suas atividades em 1997.

⁷⁹ A maior parte do petróleo da Nigéria encontra-se em cerca de 250 poços pequenos, e sabe-se que existem pelo menos outros 200 campos com reservas ainda não comprovadas. O governo nigeriano pretende chegar em 2010 com reservas provadas de 40 bilhões barris e uma capacidade de produção de 4 milhões b/d. Marcas do período de descolonização, distúrbios étnicos e políticos na região do Delta do Niger interrompem freqüentemente a produção de petróleo. Nigéria conta ainda com 124 trilhões de pés cúbicos de reservas provadas de gás natural, situando-se em nono lugar no ranking mundial. Com a Argélia, examina a possibilidade de construção de um Gasoduto Trans-Sahariano, capaz de transportar gás do Delta da Nigéria, através do Niger, até o terminal argelino de exportação no Mediterrâneo. Atualmente, os dados comprovados indicam que as reservas de petróleo na Nigéria variam entre 24 bilhões de barris e 31,5 bilhões de barris, sendo a produção média de petróleo: 2,1 milhões b/d (2002) A exportação líquida de petróleo registra a cifra de 1,9 milhão b/d (2002), sendo que as reservas de gás natural: 124 trilhões de pés cúbicos (jan/2003); e a produção de gás natural: 0,55 trilhões pés cúbicos (2001)

Nesses termos, constata-se que o adensamento das relações comerciais Brasil-África tem se tornado uma realidade. Apesar de não ser possível determinar com precisão quais sejam os impactos causados por tais movimentos, é fato constatar que eles não deixam de confirmar a posição privilegiada ocupada pelo continente africano na estratégia de inserção internacional desenvolvida pela política externa do governo Lula. O que, por consequência, impõe a necessidade de revisão de ações diplomáticas e comerciais brasileiras para a África, implicando a identificação e avaliação de canais eficazes na sua promoção e dimensionamento.

Se os caminhos que se reabrem para a África no momento atual apontam para o reencontro de interesses político-comerciais promissores, torna-se imperativo identificar as motivações e as aspirações, dos dois lados do atlântico, capazes de promover canais efetivos de integração e adensamento das relações Brasil-África. Dessa perspectiva, uma análise da percepção, tanto do setor empresarial⁸⁰ quanto do corpo diplomático sobre a dinâmica político-comercial Brasil-África torna-se fundamental.

Os dois lados da moeda: percepções do empresariado e da diplomacia

A análise das percepções destes dois grupos de entrevistados revela que, no que tange às relações Brasil-África, as avaliações sobre potencial e perspectivas são igualmente positivas. Para os dois grupos, as relações comerciais guardam um significativo potencial a ser explorado, dinamizado e, como ressalta um dos entrevistados, apesar das críticas advindas da imprensa nacional, necessário de ser mantido, mediante não apenas o adensamento das relações de troca, mas também pela a formação de *joint ventures*. Exemplo disso pode ser constatado pelas respectivas declarações dos diplomatas Fernando Jacques de Magalhães Pimenta e Herbert de Magalhães Drummond Neto, bem como dos executivos Carlos Fernando

⁸⁰ Em relação à primeira, cabe destacar, de antemão, que se caracteriza pela opinião expressa por representantes de empresas brasileiras de grande porte, atuantes no setor de construção, engenharia, transporte, prospecção, exploração e refino de petróleo e que alcançaram êxito no processo de internacionalização de suas atividades em diferentes regiões do globo e que tem presença consistente no continente africano – nominalmente: as construtoras Camargo Correa e Norberto Odebrecht, Petrobras e Marcopolo.

Namur e Amauri R. Pinha, da Camargo Correa, e Roger Agnelli⁸¹, da Companhia Vale do Rio Doce.

As correntes de comércio [Brasil-África] aumentaram muito nos últimos anos, subindo de cinco bilhões em 2002 para doze pontos, seis em 2005, mostrando, inclusive, que a África pode ser um parceiro muito significativo, que existe ainda potencial a ser explorado. Não apenas em termos de relações de trocas, mas também na formação de associações entre empresas, de investimentos. Várias empresas brasileiras têm se mostrado interessadas no mercado africano, por esse projeto de desenvolvimento que há lá. Então é um campo propício para desenvolver esse relacionamento comercial. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Mas eu acho que em relação à África a minha visão é a de que há condições de continuar crescendo bastante, porque a África tem muitos mercados inexplorados. Muitos nichos desconhecidos, não só de brasileiros. Quem entra primeiro nesses nichos normalmente toma conta, fica reconhecido e começa a ser dono daquele mercado. Então eu acho que o Brasil tem que fazer uma política forte para a África. Na imprensa critica-se muito a política do Brasil para a África. Falam que a África cresceu 200% no governo Lula, mas em comparação com os Estados Unidos nós crescemos somente 1,5%, então a política para a África é ruim. Não é a política com a África que está errada, é a política com os Estados Unidos. Tem que continuar, não pode abandonar. Mesmo porque, está exportando para lá doze bilhões de dólares e isso são 10% da nossa exportação, o que não é um valor desprezível. A gente tem que explorar melhor o continente africano e se instalar nesses nichos. [...] Tem que se organizar mais missões. Você fala sobre Botsuana, por exemplo, todo mundo ri, mas ninguém sabe o que eles têm. Se você visse a missão... O pessoal não foi a passeio. Nós estivemos com o pessoal de Botsuana e depois tivemos rodadas de negócios. Havia fila de empresários brasileiros na porta da sala onde estavam os empresários de Botsuana querendo negociar com eles. Sadia, Perdigão, construtoras grandes. Não eram negócios pequenos, mas significativos.

[...]

O que não pode é começar um trabalho como esse [do governo Lula] na África e abandonar em seguida. Tem que dar continuidade. É importante. A média de crescimento das exportações para a África no governo Lula, se não me engano, foi de 153%. Há países para os quais chegamos a vender... A multiplicar por dois. Eram pouco significativas trocas bilaterais. Mas se levarmos em conta todo o continente, é uma situação que pode ser considerada relevante. (Herbert de Magalhães Drummond Neto)

A África vai ser uma grande surpresa para o mundo. Quer dizer, já não é mais surpresa, mas eu acho que a África vai impactar fortemente dentro dos planos futuros de qualquer país. Eu vejo os Estados Unidos acordando um pouco, tentando recuperar o espaço perdido. Há riquezas que ainda não foram descobertas; minerais, um povo talhado no sofrimento. Ao pensar numa onda de crescimento, vou olhar para a África. Já é, está crescendo 10%. (Carlos Fernando Namur)

⁸¹ Todas as citações referentes a Roger Agnelli foram extraídas de um texto cedido pelo executivo ao autor e, posteriormente, publicado no jornal Correio Braziliense, "África: destino crescente de investimentos brasileiros", 08/05/2006.

Assim que o governo do presidente Lula se elegeu e nós ficamos sabendo de algumas iniciativas, principalmente o desenho da política externa deles, somado ao aspecto de que nós já estávamos analisando alternativas de mercados na área internacional para nos estabelecermos e desenvolvermos mercados potenciais onde a Camargo, na área de construção, poderia ser um diferencial. O continente africano certamente é interessante e Angola, no continente africano, é mais interessante ainda. Principalmente porque a guerra acabou em 2002 – o país viveu uma guerra civil histórica por mais de trinta anos – ficando totalmente destruído. A infra-estrutura do país era a da África Portuguesa, ou seja, nas décadas de 60 e 70 não se fez nada, algum projeto pontual, de modo que ele se apresenta muito interessante para uma empresa de infra-estrutura, de prestação de serviços na área de engenharia e construção. Estive aqui pouco tempo depois do fim da guerra, nove meses após o final da guerra e vi um potencial enorme. Em novembro de 2003 nós tivemos a visita do presidente Lula, visita oficial, uma comitiva na qual vieram os acionistas da Camargo Corrêa e então se decidiu analisar mais profundamente o potencial desse mercado. Em 2004 nos preparamos para fazer um plano, uma estratégia de entrada no mercado e em 2005 resolvemos entrar. Viemos para cá e resolvemos nos estabelecer em três países do continente africano: Angola, Moçambique e África do Sul. Esse último tende a funcionar mais como uma base para a África. Já em Moçambique nós temos mercados, estamos estabelecidos, temos pessoas presentes e estamos envolvendo alguns negócios. Com seis meses aqui em Angola já estabelecemos dois contratos. Um que já está iniciando, que é o contrato com o Boavista e o do banco Benguela, que está em fase de negociação. Prazo de maturação muito rápido. Uma vez aqui estabelecidos, começamos a entender melhor como funciona o mercado e quais são suas necessidades. Temos uma expectativa muito boa no curto e médio prazos. O país está em fase de reconstrução, falta tudo, moradias, instalações para as empresas, infra-estrutura, energia, saneamento, é muito difícil de saber, porque falta quase tudo. (Amauri R. Pinha)

A aproximação com o continente africano é um dos mais acertados desdobramentos recentes da política externa brasileira. Avaliada superficialmente, a estratégia tem atraído críticas, uma vez que pode parecer paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil incrementar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com relativamente pouca influência no contexto geopolítico global e com peso ainda baixo na balança comercial brasileira. Mas é preciso ir além da superfície e, em particular, avaliar essa estratégia à luz tanto dos movimentos de internacionalização de empresas brasileiras quanto de algumas tendências políticas e econômicas aceleradas pelo aprofundamento da globalização.

Além de exportador competitivo de produtos primários, serviços e manufaturas, o Brasil começa a tornar-se um exportador de capital e tecnologia. As primeiras multinacionais brasileiras estão surgindo e conquistando seu espaço na economia mundial, fenômeno que é também observado de forma consistente em outras economias em desenvolvimento, como Índia, China e África do Sul. E a África é um dos territórios naturalmente adequados a investimentos em setores em que empresas brasileiras já são extraordinariamente competitivas, sobretudo casos como o da Petrobras, da Companhia Vale do Rio Doce e do setor de construção. (Roger Agnelli)

Desse modo, em suas declarações, os atores têm como preocupação em seus discursos dar ênfase às transformações vivenciadas pelo continente africano, à coerência da política externa do governo Lula para a África e aos potenciais a serem

explorados pelo setor privado brasileiro. A atuação da Petrobras em Angola, neste aspecto, é exemplar. A empresa iniciou suas atividades em Angola em 1959, por meio de um consórcio de empresas de um bloco petrolífero (Bloco 2), que tem um conjunto de campos petrolíferos que produz petróleo até a atualidade, mas que já dá sinais de declínio. Após o Bloco 2, passou a operar em caráter exploratório no Bloco 4, onde ocorreram algumas descobertas, mas que não se demonstraram comercialmente viáveis. Em 2001, passou a operar no Bloco 34, de águas profundas, no qual foram perfurados dois poços, mas ainda não foi encontrado petróleo.

No entanto, a perspectiva da empresa não se alterou, como declara Hércules Tadeu da Silva, Diretor Geral da Petrobras Internacional Braspreto, BV – PIB BV, o momento atual dá sinais que propiciam vislumbrar um cenário de crescentes oportunidades.

O grande salto da Petrobrás em Angola está ocorrendo nesse momento, pois além de sua presença no Bloco 2, de produção, e no bloco 4, de exploração, ela está agregando à sua carteira de projetos mais quatro blocos: o 606, de águas profundas, outorgado em 2006; bloco 6, de águas rasas; bloco 26, cuja concessão é a primeira vez que é outorgada; bloco 1505. Nossa carteira de projetos começa a aumentar significativamente; de dois blocos, passamos para 6. Importante: nós seremos operadores em três desses novos blocos, quer dizer, a empresa que lidera o consórcio de operações.

[...]

Então o importante é isso. Nossa carteira de projetos começa a aumentar muito, ou seja, a nossa densidade específica aumenta muito em Angola, o que é bom. Porque Angola está no Oeste da África, que é uma das três principais áreas para a Petrobrás e para sua expansão de negócios. (Hércules Tadeu da Silva)

O mesmo ocorre com a Marcopolo, relata José Rubens de la Rosa, Diretor Geral da Empresa, que atua na produção de ônibus e carrocerias e está presente praticamente em todos os continentes, tendo inclusive fechado negócios recentes na Rússia e na Índia, ou seja, que tem como característica a atuação em países com grande densidade populacional, tido como elemento fundamental da empresa, cujo posicionamento mundial tem por fundamento a atuação nos “[..] principais mercados onde tem um certo número de pessoas e a África, evidentemente, é um continente grande, importante e o fator territorial ajuda também. E tem a ver com transporte. O

volume de pessoas no continente também é relevante, muito importante.” (José Rubens de la Rosa)

Dessa forma, ainda que a presença da empresa ocorra em regiões específicas da África, basicamente no Norte e no Cone Sul africano (onde, inclusive, mantém uma fábrica operando na África do Sul), suas perspectivas são condicionadas por uma visão otimista do Continente.

Então quando a gente olhou a África, a gente viu um continente com muito futuro; em termos de futuro, ele é muito importante. É um mercado que vai crescer, mas é no futuro e olha para ser feita a segmentação do mercado. Aí você vê alguns países daquele continente que são relevantes e já estão num estágio de comprador de ônibus constante. Aí a gente vê o Cone Sul da África e eventualmente Nigéria, pela sua dimensão e acaba vendo alguns países já do Norte da África – Marrocos – que já têm um certo grau de necessidade também. Os outros continuam sendo clientes esporádicos, porque não compram constantemente. Essa é uma outra questão a considerar nessa história inteira, ou seja, alguns países não têm fluxo de necessidade que sequer permita pensar em ter uma fábrica; mesmo você tendo uma fábrica e o país comprando só de você, você não consegue manter uma fábrica funcionando. Aí quando a gente pensa em Cone Sul da África, que é onde existe uma demanda mais constante disparadamente, a África do Sul é o país que tem uma compra constante, tem volume de compra que sustenta uma fábrica. (José Rubens de la Rosa)

Outro elemento ressaltado por alguns representantes do setor empresarial e pela diplomacia em relação ao intercâmbio comercial Brasil-África é o da afinidade cultural e lingüística, tido como fator que tem facilitado os investimentos nacionais em países africanos de língua portuguesa. Vários entrevistados são unânimes em identificar a língua portuguesa como uma variável importante na estratégia de internacionalização de suas atividades no continente africano.

Exemplo disso pode ser constatado na avaliação de Carlos Fernando Namur e Amaury Pinha ao declararem que o idioma age tanto como um facilitador do processo de internacionalização da Camargo Correa, quanto um elemento inibidor da concorrência. Por um lado, possibilita à empresa otimizar seus quadros, que são levados a operar em países cujo idioma não será um elemento restritivo para o desempenho de suas atividades; e, por outro, garante certa vantagem à empresa quanto aos seus possíveis concorrentes que não tenham o domínio língua portuguesa.

Acaba-se tendo uma aproximação cultural maior. A comunicação é muito mais fácil. Se observarmos o histórico das empresas brasileiras, todas elas

estão muito internacionalizadas. E se fizermos uma pesquisa, veremos que pouca gente no Brasil fala inglês. Talvez na nova geração isso esteja mudando, mas na geração que viveu a economia fechada, que pegou o fim da ditadura, não há muita gente que domine o inglês à altura de um projeto de internacionalização. Isso é uma grande barreira para o comércio. Nos países de língua portuguesa essa barreira é diminuída. Aqui em Angola ocorre o mesmo, poucas pessoas falam inglês. Ao mesmo tempo em que para nós é um facilitador, é uma barreira de entrada para empresas que não falam português. Devemos considerar os dois aspectos. Não apenas o de facilitador da nossa vida, mas o fato de também dificultar nossa concorrência. Aqui em Angola há poucas empresas sul-africanas atuando. As poucas que estão aí estão tendo dificuldade e indo embora. Por questões culturais. E o brasileiro convive mais com essa situação, com a falta de cumprimento de horário, com a dificuldade de logística. (Amaury R. Pinha)

O aspecto cultural, como falar a mesma língua, é maravilhoso. Ou o “portunhol”, ou o português é ótimo, porque no mundo árabe, no mundo persa a comunicação é horrível. Em determinado escalão consegue-se conversar, mas no segundo escalão, onde as coisas acontecem, fala-se árabe ou o persa, achamos que estamos nos comunicando e no final, na escrita há uma distância muito grande daquilo que foi dito, daquilo que foi entendido. Então esse aspecto é importante. E os costumes: comida, clima... Não exportamos sandália, exportamos gente. Ao falarmos de construção civil, é o Cláudio que vai morar lá, naquele país, com a mulher dele, com os filhos dele e que lá ficarão como se fosse sua nova terra. E aí há todo um aspecto escolar, de saúde, com os quais devemos saber conviver. Por exemplo, eu não vou para país que tem guerra, ou uma epidemia. Não vou colocar em risco um funcionário. Então se analisa tudo isso e pede-se apoio ao governo brasileiro, sem ter vergonha de fazê-lo. (Carlos Fernando Namur)

Desse modo, o discurso de alguns membros do setor empresarial procura se alinhar com o da diplomacia, quando esta atribui às afinidades étnico-culturais que ligam o Brasil à África a capacidade singular para a promoção das relações das relações políticas e comerciais. Algo, como descreve um dos entrevistados, que “[...] faz toda a diferença na hora de se realizar aproximações e até de fechar contratos.” (Diplomata N/I B) Por outro lado, é possível deduzir que o “peso” destas afinidades esteja muito mais relacionado ao perfil (leia-se deficiências) dos profissionais atuantes no setor de engenharia do Brasil do que propriamente à lógica dos processos de internacionalização.

Assim, por características próprias, o setor de engenharia brasileiro – que, de acordo com boa parte dos entrevistados, praticamente observou um período de estagnação na década de 90 – tem tido dificuldades em formar novos quadros e, por conseqüência, ampliar suas atividades, mesmo quando há possibilidades de execução de projetos de grande porte em países como a Índia.

Recebemos um convite da Índia para a realização de uma obra e não fomos, porque não temos condições de atender toda essa demanda de mercado. Eu diria que hoje o mercado de engenharia é muito forte e não estamos conseguindo profissionais com experiência e maturidade suficiente, com motivação para ir trabalhar em países como esses. Nós vamos ter um “apagão de engenheiros”. Não é nem de energia, é de engenheiro. Não há mais no mercado. Porque houve, nesses últimos dez anos, falta de investimento, as pessoas de engenharia foram para outras áreas mais atrativas, que eram de ascensão financeira rápida, como Tecnologia da Informação e Comércio Exterior, gerando essa falta muito grande de engenheiros. Não estamos conseguindo atender a demanda. Índia precisa de energia, China precisa de energia, o mundo precisa de infra-estrutura, de matéria-prima e o aspecto ambiental também preocupa muito. Nossa postura é de dar essa sustentabilidade de crescimento aos países. Ao irmos fazer obras num país, mesmo que ele não tenha administração, não tenha rigor, levamos essa questão ambiental, de segurança de mão-de-obra, de qualidade da construção. (Carlos Fernando Namur)

Em consequência desse diagnóstico, a possibilidade de atuação em países africanos de língua portuguesa acaba sendo mais do que propícia, mas uma necessidade para a ampliação das atividades de empresas brasileiras que atuam no setor de exportação de serviços de engenharia. Fato, porém, que não ocorre com empresas como Petrobras, Marcopolo e Vale do Rio Doce, cujas características de mercado e atuação minimizam ou mesmo neutralizam a importância do idioma e das relações políticas em seu modo de atuação. Considerando especificamente as duas primeiras, observa-se que fatores étnico-culturais ou diplomáticos não são condicionantes para o desenvolvimento de negócios ou aproximação comercial.

Assim, em que pese a boa imagem do Brasil como país “amigo”, “cordial”, os executivos dessas duas empresas são categóricos ao afirmarem que fatores como língua e antecedentes históricos não pesam em suas negociações.

Na realidade essa [dimensão étnico-cultural] talvez seja uma das vantagens competitivas das empresas brasileiras; é a boa receptividade dos brasileiros em todos os mercados que ele vai. Talvez o menos receptivo seja o argentino. Em qualquer lugar o Brasil é visto como um país de diversificação cultural. Tem branco, tem negro, índio, amarelo, tem tudo o que é raça, tem em todas as regiões, todas elas convivem. Aqui tudo é razoável, aceito. Seria também uma relação interessante dar a camisa da seleção brasileira, ajuda “um monte” nesses contatos, o pessoal adora e não é só na África, não. Em qualquer lugar, ser brasileiro, alguém já pergunta “E o Pelé? E o Ronaldinho?” O Brasil é visto como um país amigo. Não só na África, não. É geral. Nunca ouvi falar por essas questões étnicas “ah, porque tem muito negro no Brasil, tenho descendência africana”. Nunca foi para mim algo que foi mencionado. (José Rubens De La Rosa)

Ainda que pese o fato de que a agenda do Itamaraty tenha ultimamente priorizado os países africanos, sobretudo os de língua portuguesa, nossa atuação no continente não está condicionada por outro fator que não seja o alcance e realização dos planos estratégicos da empresa [Petrobras].

Ainda que o MRE insista na nossa atuação nos países lusófonos, ela não ocorre, pois, com exceção de Angola e, futuramente, Moçambique, os demais não se apresentam como locais propícios para investimentos por parte da Petrobras.

A bem da verdade, fatores culturais nunca implicaram em maior ou menor capacidade de aproximação da Petrobras com os governos africanos. Diria, até, que o que ocorre é o inverso. Veja pela nossa atuação na Nigéria e na Tanzânia. Não há qualquer ligação do Brasil com estes países. No entanto, somos econômica e comercialmente muito atuantes. No caso da Tanzânia isso fica mais claro ainda quando acompanhado nosso processo de ingresso no país. Ajudamos e demos suporte ao governo durante quase quatro anos para que a leis do país fossem modificadas o suficiente para garantir, com segurança, a entrada de capital externo. E fomos muito bem recebidos e aceitos. (João Carlos Araújo Figueira)

[Poder operar em países de língua portuguesa afeta a decisão da empresa?] Não, os atrativos são, primeiramente, o potencial petrolífero, depois as condições negociais oferecidas pelo país e por último, que está ligado às condições negociais, a estabilidade negocial. Condições negociais, são as regras do jogo: qual a taxação, qual o tempo de concessão. Quanto à estabilidade, é importante que o investidor tenha segurança no local. Em Angola, vige a estabilidade comercial. Podemos fazer um contraponto com a Bolívia, onde o novo presidente se propõe revisar os contratos, não quero julgar, mas aqui em Angola, historicamente o que se negociou, o que se assinou, é o que vale. Isso acarreta um prêmio adicional para entrar em Angola, que é um lugar caro para entrar na indústria do petróleo, porque além da atratividade natural, existe a estabilidade comercial. (Hércules Tadeu da Silva)

Tais declarações vão ao encontro da avaliação de um dos representantes do corpo diplomático brasileiro, ao considerar que afinidade cultural, étnica, não age como motivador das relações comerciais Brasil-África. Ainda que reconheça que alguns empresários brasileiros possam ter tal percepção, o diplomata chama a atenção para o pragmatismo dos empresários africanos, interessados, como não deveria deixar de ser, no cálculo de custos e benefícios. Ao mesmo tempo, ressalta a dimensão sub-regional das relações comerciais, na qual alguns estados brasileiros (como Goiás, Pernambuco, Fortaleza e Ceará) procuram estabelecer maior afinidade comercial com os países africanos.

Eu acho que alguns empresários têm essa idéia [de afinidades culturais], mas ela é bastante inocente. Na verdade não tem peso nenhum. O africano não quer saber sua origem étnica, religiosa. Ele quer saber o que você quer comprar, o que você tem para vender, se você tem dinheiro para estabelecer parcerias. A grande maioria dos empresários está bem organizada, está bem informada com relação aos brasileiros. A organização dessa missão de Botsuana era impecável. Quando eles chegam aqui já sabem o que querem; já mandam o pedido, já indicam a fábrica que querem contratar, a quantidade. O que existe é uma certa afinidade de alguns estados brasileiros com determinados países da África. Isso há. Goiás, por exemplo, tem um relacionamento muito forte com Angola, Moçambique, África do Sul. Os estados do Nordeste, principalmente Pernambuco e

Ceará, têm maior afinidade com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, Senegal. Fortaleza já tem uma linha direta, parece que com três vôos semanais para o Cabo Verde. (Herbert de Magalhães Drummond Neto)

Desse modo, excetuados raros casos, constata-se que o adensamento das relações comerciais Brasil-África tem sido motivado tanto pelas diretrizes da política externa do governo Lula, quanto pelo interesse do setor empresarial brasileiro em ampliar seu raio de atuação no continente africano, impondo a necessidade de eles se capacitarem para atuar, pois, o custo da internacionalização de suas atividades na África, e nos outros continentes, requer níveis de informação elevados sobre os riscos e oportunidades. Como sintetiza Roger Agnelli:

Fazer negócios na África é evidentemente difícil. O continente é marcado por regimes instáveis, conflitos armados e outras formas de violência, problemas sanitários significativos, e imensa pobreza. Mas é também uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão de negócios em setores como petróleo, gás e mineração. Trata-se de produtos em que empresas brasileiras são globalmente competitivas, mas, infelizmente, não são encontrados para exploração na Quinta Avenida ou na Praça Vendôme. (Roger Agnelli)

Assim, quando questionado se o empresário brasileiro que quer internacionalizar suas atividades na África é bem informado, Herbert de Magalhães Drummond Neto afirma categoricamente que:

Sim, porque quando essas missões são montadas, supomos que o empresário já tem uma noção do mercado para o seu produto lá. Porque senão ele estaria investindo desnecessariamente nessa viagem. Uma passagem para Angola, para Moçambique não sai por menos de U\$ 4.000,00. Normalmente vai via África do Sul ou via Portugal e não é barato. Há países da África em que dificilmente a diária será menor do que U\$ 200,00. Há países da África em que também não dá para tomar banho. Então uma viagem empresarial também tem esse aspecto. Vai passar três, quatro dias na correria, não vai a turismo. É um negócio que vai sair por cinco, seis mil dólares para ir, passar quatro dias correndo e voltar. Então normalmente eles têm informações sobre o mercado local. (Herbert de Magalhães Drummond Neto)

As entrevistas revelam, ainda, outro aspecto relevante para a análise das relações político-comerciais Brasil-África: o papel desempenhado pelo MRE na promoção de exportações e de internacionalização das empresas brasileiras no continente africano. Na avaliação dos entrevistados, o MRE é um dos órgãos fundamentais para a consecução de suas iniciativas e projetos no continente africano. Como declaram categoricamente os entrevistados, o MRE é tido como “um braço importante”, “parceiro” e “aliado” do setor empresarial.

É um braço importante, que tem mudado sua postura, deixando de ser apenas um órgão diplomático para ser um órgão empresarial e comercial. Então a primeira coisa que faço ao chegar a um país, é visitar o embaixador, que é o representante do Presidente do Brasil no país e por meio dele a gente começa a fazer os contatos necessários. E a gente mobiliza, porque tem missões, o MRE promove missões comerciais, mobilizando os empresários locais e os brasileiros pra reuniões de trabalho específicas, tentando fechar acordos. Pode ser de exportação de qualquer coisa: tecidos, frutas, material de construção, ou de engenharia. De modo que esse papel tem sido fundamental. Agora, quem mobiliza muitas vezes, são os empresários o MRE, que indicam onde há uma demanda e organizam as missões. E ele vai, faz, ajuda. Eu acho que é um papel importante do governo. (Carlos Fernando Namur)

A Odebrecht opera hoje em dezoito países e o Ministério das Relações Exteriores tem sido um parceiro. Eu acho que não é só com a Odebrecht, mas com todas as empresas que têm esse movimento de exportação, que tentam se internacionalizar, contam com o apoio do Itamaraty. É diferenciado, tem o suporte de outros órgãos do governo, como o Banco do Brasil, o BNDES, a Petrobras, mas é o Itamaraty que lidera, que coordena. Com certeza eles têm um papel fundamental. (Paulo Lacerda de Melo)

Eu não posso falar dos outros países. Em um desses blocos em que entramos agora [em Angola], a concorrência era muito grande e foi muito benéfica a parceria com o MRE. Graças a uma intervenção do governo brasileiro, nós conseguimos participar do consórcio desse bloco. Claro que foi pagando, não foi nada de graça, ou mais barato, mas foi muito interessante e isso mostra a força que o governo brasileiro tem na busca de seus objetivos, seja na África, seja em outro lugar do mundo.

[...]

Foi uma articulação com a Petrobrás, nosso embaixador aqui e o MRE no Brasil, chegou até ao presidente Lula. (Hercules Tadeu F. da Silva)

Sempre que podemos, estamos trabalhando em conjunto [com o MRE]. Embora muitas vezes nós estejamos olhando para outros mercados que não estão entre as prioridades do Ministério das Relações Exteriores. Trabalhei cerca de doze anos na América Latina e recentemente na África, sempre visitando Brasília e o Departamento de Promoção Comercial, sempre visitando os Cecons, os setores comerciais, em sintonia com a embaixada. Há esse entrosamento, que poderia ser mais dinâmico, mas as agendas são diferentes. A agenda da iniciativa privada é diferente da agenda do governo. Há pontos em comum. Recentemente percebo uma dinâmica maior, uma tentativa de ambos os lados de criar uma aproximação maior e uma maior aproximação de ambas as agendas. Mas o governo não pode se condicionar por questões conquistadas. É evidente que tem uma posição neutra. Às vezes há mais de uma empresa brasileira num determinado negócio e ele não pode privilegiar uma em detrimento da outra. Mas eu observo, nos últimos cinco, seis anos, uma dinâmica maior. E com relação à África, uma ênfase especial nesse governo, que a priorizou um pouco mais. Mas sem dúvida, é um aliado importante pra o nosso sucesso. (Amaury R. Pinha)

Dentre os entrevistados, a única exceção feita ao papel do MRE na promoção das atividades empresariais brasileiras no exterior cabe a Marcopolo. Na avaliação do diretor-geral da empresa, tanto pelas características da diplomacia brasileira, que

“tem problemas mal resolvidos” com o setor privado, como pela “cultura” da Marcopolo, o distanciamento entre ela e o Itamaraty tem sido uma constante ao longo dos anos.

Eu não sei dizer se é por uma deficiência nossa, ou se é por uma deficiência do Itamaraty, mas a verdade é que a gente não usa o Itamaraty para a África.

[...]

Evidentemente que o Itamaraty tem problemas mal resolvidos de comportamento em relação a poder ajudar uma empresa que pede um socorro, só pode ajudar como se fosse institucionalmente um setor. Não se sentem à vontade de ajudar uma empresa. Eu vou lá e digo “preciso que você me ajude em tal coisa.” Como tem competidor no mercado dá a impressão que se ele ajudar um, alguém vai cobrar deles: “ah, você ajudou a empresa A e não ajudou a B!” Não, não é bem verdade, você ajudou porque teve um interesse. A gente não vê realmente um uso muito grande do Itamaraty talvez por essas questões.

[...]

Não contamos com o recurso ou muito raramente estabelecemos contatos mais intensos com as embaixadas nos locais, ou com os próprios embaixadores locais. É um processo da cultura da empresa, ela não faz isso e também não é procurada. Na verdade eu não sei bem o agente de distanciamento, eu sei que não existe uma aproximação. São raras as vezes, são raros os mercados. Eu já visitei mais de cinquenta países e desses cinquenta eu só me recordo de um deles eu ter visitado o embaixador. Desses cinquenta países, quarenta e nove eu não visitei o embaixador. Por que isso acontece, eu não sei dizer. Possivelmente não é nossa cultura e talvez seja porque também o Itamaraty não se sinta à vontade para prestar algum tipo de apoio a uma empresa. Porque dá a entender que esteja apoiando uma empresa. O negócio deles seria apoiar o país como um todo. Então eu não sei dizer claramente se é uma coisa nossa ou do Itamaraty. (José Rubens De La Rosa)

Considerando tais afirmações, outro aspecto ressaltado pelos demais entrevistados diz respeito às potencialidades de articulação entre as esferas diplomática e empresarial. Ainda que, com exceção da Marcopolo, os demais entrevistados frisem a importância do MRE para a promoção de suas atividades na África, eles também ressaltam que a articulação entre o setor empresarial e o diplomático está aquém do potencial existente. Na verdade, a percepção cruzada destes dois setores a respeito das competências e capacidades de cada um são reveladoras do quanto necessário se faz repensar a articulação entre as estratégias diplomáticas e a dimensão empresarial.

No caso específico das relações Brasil-África, essa assertiva pode ser constatada ao se verificar que, para o setor diplomático brasileiro, à exceção das empresas de

grande porte (como Petrobras, Odebrecht e Vale do Rio Doce) a atuação do setor empresarial brasileiro ainda é condicionada por uma visão distorcida da realidade africana. Como se pode constatar no relato de representantes tanto do Itamaraty quanto do setor privado, respectivamente.

Com exceção da Petrobrás, da Odebrecht, que têm características de mercado distintas, a percepção do empresariado que não está lá é muito distorcida, não condiz com a realidade. Mas de qualquer forma, isso está mudando, porém ainda há problemas no momento de falar com os acionistas que vão abrir uma frente de investimentos no continente africano. Por isso eu reforço a questão da legitimidade. Há um desconhecimento bastante acentuado. (Diplomata N/I – A)

Uma coisa é chegar ao Brasil e falar que podemos investir. Mas o seu grau de sensibilidade vai depender muito do conhecimento que você tem da história do continente [africano], do quão preocupado você está com essa questão, como está sua agenda. Então, de certa forma, vamos concorrer com outras áreas de negócios. Vou ter que incentivar o investidor, o acionista a deixar de investir em algo, porque ele tem uma capacidade de investimento muito limitada e ele vai ter que fazer uma escolha. Deveremos mostrar que a opção que lhe oferecemos [na África] tem fortes razões de ser e fortes argumentos. (Amaury R. Pinha)

Dessa forma, ainda que o Itamaraty demonstre preocupação em buscar diálogo e maior intersecção com setores da sociedade civil, a perspectiva do setor diplomático é a de que a política externa seja em relação à África, ou a outras regiões ou sobre quaisquer temas, encontra sua legitimidade de fato em plano constitucional. A “ampliação desta legitimidade”, porém, está mais condicionada ao perfil (carências e deficiências) dos atores domésticos de que ao próprio *modo operandis* do corpo diplomático. Daí a percepção segundo a qual:

O Executivo tem competência constitucional para determinar políticas externas. Se o Executivo é eleito de forma democrática, a política é legitimada. Mas podemos ampliar a legitimação. Podem conversar mais com o empresariado, com a sociedade civil. Por exemplo, a questão dos Direitos Humanos. O Brasil conversa muito com todos setores da sociedade para fazer o relatório que envia para as Nações Unidas. Então, a gente vai buscando esse diálogo com a sociedade. O Itamaraty está buscando essa legitimidade. No que diz respeito à África, estamos esperando que a sociedade brasileira entenda o que a gente vai fazer na África. Nossa prerrogativa constitucional é a responsabilidade de pensar a política externa. A percepção do Movimento Negro é a de que é preciso uma aproximação com a África. Isso amplia a legitimidade, sim. Ou seja, a presença brasileira através de seus movimentos organizados. O setor empresarial ainda não embarcou nessa visão. Ele ainda vê a África como um continente que não apresenta opções. Aí cabe aos conselhos da administração mostrar que há oportunidades. (Diplomata N/I - A)

Desse modo, argumenta-se que a maior ou menor intensidade das relações comerciais e de investimentos nacionais no continente africano tem a ver mais com a ausência de *inputs* domésticos, em particular, e com as características do setor privado nacional, do que necessariamente com as competências diplomáticas. Como declara Fernando Jacques de Magalhães Pimenta, ao comentar sobre a política externa do governo Lula para a África:

Os outros governos, além de fatores como restrições econômicas, podem não ter encontrado uma pressão positiva no contexto interno que levassem a explorar essas vertentes. Outro elemento importante: tem que haver o interesse do setor privado, empresarial. O empresariado brasileiro, de forma geral, trabalha muito sob a perspectiva do mercado interno. Aos poucos, vem atuando mais na área externa. Primeiro aqui na nossa própria região, a América do Sul, com os programas de integração, passou a haver uma atividade empresarial maior e agora começa a haver um processo, um desejo em relação à África. Várias empresas importantes como a Petrobrás, a Vale do Rio Doce, empresas de construção, estão demonstrando interesse pelas oportunidades de negócios também no continente africano. A finalização política, com o governo tentando privilegiar o relacionamento com a África e com os países em desenvolvimento em geral, também ajuda. São fatores diferentes que se ajudam mutuamente, ou seja, o discurso político e esse interesse concreto dos setores da sociedade, em particular, empresarial. (Fernando Jacques de Magalhães Pimenta)

Mesmo ao se reconhecer as carências orçamentárias por que tem passado o MRE ao longo da última década e a necessidade de maior e melhor articulação com outros órgãos governamentais e privados para o desenvolvimento da política externa brasileira, a avaliação segue no sentido de ressaltar as deficiências e características do setor privado nacional. Assim, ao avaliar a política externa brasileira para o continente africano, um dos entrevistados argumenta que:

Não há sincronia com outros órgãos do governo e mesmo com a iniciativa privada as relações são muito esparsas. Não há trabalho contínuo.

[...]

A falta de recursos compromete nossa atuação. Na África, um bom número de embaixadores trabalha sem auxílio algum. Muitos estão sós nos postos, pois não há recursos para alocar secretários. Todo gasto é muito calculado, pois não há recursos suficientes.

[...]

Não há, na sociedade brasileira, apoio consistente que se possa exemplificar quando se fala de política externa para a África. Com exceção do movimento negro, que tem procurado atuar nesse sentido, a gente percebe que não há interesse, nem mesmo da academia. E isso é ruim porque nós acabamos sendo muito criticados e muitas vezes sem razão.

[...]

Os empresários são também, muito temerosos. Arriscam pouco. Desconhecem, quase não sabem onde ou o que é a África. A perspectiva é quase sempre de ganhos máximos, com baixíssimos custos, no menor período de tempo possível. E aí há uma tendência muito grande em realizar negociações por meio de vantagens, de propina mesmo, o que é péssimo para a imagem do Brasil. Aliás, isso tem até comprometido a imagem de certas empresas brasileiras em Angola. (Diplomata N/I – B)

Nesse mesmo sentido, outro entrevistado é enfático ao rechaçar a percepção de alguns representantes do setor empresarial brasileiro, segundo a qual a execução de seus negócios no exterior também é influenciada pelo perfil da diplomacia brasileira, pela maior ou menor atenção dada ao setor comercial e de negócios. Assim, como se pode observar nas declarações abaixo, enquanto que para representantes do setor privado a atuação do MRE está “aquém” do possível e necessário, para membros do corpo diplomático ela está em sintonia com as demandas e características das funções diplomáticas do país. Portanto, para o primeiro grupo constata-se que:

[O Ministério das Relações Exteriores] É um braço importante, que tem mudado sua postura, deixando de ser apenas um órgão diplomático para ser um órgão empresarial e comercial.

[...]

[Mas] Precisa evoluir muito para chegar lá [ao padrão da diplomacia norte-americana]. O americano praticamente impõe, porque ele tem dinheiro. Ele tem uma força muito grande para vetar assuntos importantes dos outros países, para fechar acordos com suas empresas, para fechar o mercado deles, para abrir outros mercados, porque ele é um mercado consumidor em potencial. Então, não é à toa que a gente vê a reconstrução do Iraque, ou produtos americanos no mundo inteiro. É um grande país. Acho que podemos nos espelhar nele, mas estamos aquém. Estamos caminhando, mas estamos aquém. (Carlos Fernando Namur)

Outra coisa que eu tenho observado no Ministério das Relações Exteriores: eles estão procurando dar para seus diplomatas, uma visão mais de negócio, e com isso, eu creio que, à medida que o tempo vai passando, ele vai ficar cada vez mais qualificado pra prestar esse tipo de apoio e de, vamos dizer, dê um empurrão pra que as empresas brasileiras atuem ou consigam negócios aí fora. Porque aquele modelo tradicional, vamos dizer assim, ortodoxo de diplomacia, ele é muito bom pra reuniões, pra aquele negócio de festas, mas isso tem um limite. Não vai muito longe. No momento em que medir esforços no Ministério das Relações Exteriores pra aparelhar o seu corpo diplomático com visão de negócio, visão de mercado, a gente vai dar um salto de qualidade na, na no Ministério. (João Carlos Araújo Figueira)

Tenho a impressão de que o embaixador do Brasil tinha que ser como um caixeiro-viajante, mobilizar, mostrar as oportunidades de negócios nos diversos setores, promover eventos para trazer empresas brasileiras, levar

empresas para se estabelecerem no Brasil. Não posso generalizar, mas o embaixador deveria ter um tino comercial, ou um treinamento, uma veia comercial mais bem elaborada. Nunca vi tanta oportunidade. Ao olharmos Angola sob o prisma da construção, tem tudo para se fazer. Falta infraestrutura, educação, saneamento básico, trabalho, que são coisas que poderíamos ajudar. Isso só em Luanda, no interior é pior. Então, falta uma sinergia entre as empresas e instituições brasileiras com Angola. Não quero generalizar que isso ocorra com relação à África inteira, mas com Angola, acontece.

[...]

O melhor exemplo atualmente, o caixeiro-viajante, eu diria que é a China, que está presente na África, em boa parte da América Latina, na Europa, sendo a Ásia o quartel-general deles. Nós poderíamos aproveitar alguma coisa, porque Angola e Brasil falam português e Angola precisa de ajuda. Cada vez está precisando menos, mas precisa. Se nós não nos dispusermos a ajudar, outros o farão. Falando francês, inglês, chinês... É a ocupação do espaço. (Hércules Tadeu da Silva)

Já para representantes do corpo diplomático, tais avaliações são tidas como incoerentes, uma vez que a política desenvolvida pelo Itamaraty junto aos Estados africanos tem se orientado pelo interesse de diversificar as relações comerciais do Brasil, ampliar o número e até o tipo de empresas presentes na África, em função da demanda empresarial brasileira. Ressaltando-se, contudo, que o objetivo principal da política externa não é a promoção das relações comerciais e que as atribuições do corpo diplomático são mais amplas.

Num processo muito recente, em novembro de 2006, quando o presidente da República esteve em Angola num encontro com empresários, o Chanceler esteve em Angola e os empresários manifestaram que gostariam de ter mais acesso ao tipo de crédito utilizado essencialmente pela Odebrecht. Nossa resposta sempre foi que quem determina onde serão utilizadas as linhas de crédito é o governo angolano, que apresenta o pedido de utilização do crédito. Ele tem direito ao processo de utilização, não os empresários brasileiros. A Odebrecht já está instalada lá, então ela vai ter sempre maior facilidade de acesso ao governo para a apresentação dos seus projetos. Na nossa avaliação, sempre ficou claro que havia um espaço para a diversificação da presença de empresas brasileiras em Angola, e isso deveria ser viabilizado, talvez tentando dar um estímulo ao governo. (Diplomata N/I – A)

Nós ampliamos a linha de crédito para Angola, temos realizado feiras em vários países africanos. Em suas viagens ao Continente, o presidente tem sempre chamado a iniciativa privada para lhe acompanhar. Agora, política externa não é comércio e, assim como o Presidente não é garoto propaganda, os diplomatas não são caixeiros viajantes. Política externa é algo muito maior que comércio. (Diplomata N/I - C)

Portanto, argumenta-se que tais observações acerca da diplomacia brasileira são desprovidas de razão. Em contraponto, defende-se que o aumento do número de

missões empresariais⁸² articuladas pela diplomacia brasileira são exemplos claros da preocupação do Itamaraty com favorecer o adensamento das relações comerciais Brasil-África. Quanto às críticas do setor empresarial, considera-se que são incoerentes.

Antes havia uma presença muito reduzida em poucos países. Não se poderia cobrar dos embaixadores o esforço de serem mais presentes porque a idéia era reduzir, não havia uma estratégia de presença na África. Nos últimos anos houve inúmeras missões empresariais, o presidente da República visitou vários países, onde ocorreram encontros empresariais. No Itamaraty, os embaixadores da divisão de operações comerciais agilizam os mecanismos, os embaixadores do porto sabem da gestão das grandes empresas. Não há nenhuma negativa das grandes empresas. Quanto às pequenas empresas, não é possível visitar o ministro do Comércio para atender um carregamento de óleo de soja, é muito caro. O setor empresarial brasileiro tem uma perspectiva de privatização do lucro e socialização do prejuízo. Se ele se organiza em termos privados, a embaixada vai ter que apoiar. Existem as feiras do País, existe a agenda comercial do País, eu não vejo onde poderíamos agir. Ao Estado compete negociar linhas de crédito, pensar nas linhas de transporte aéreo e marítimo. A intervenção do Estado é nesse aspecto. O comentário de que os embaixadores estão fazendo promoção cultural, não é verdade. O apoio do Itamaraty ao empresariado por meios eletrônicos é maior do que a agenda cultural, muito maior. O apoio que o MDIC dá à exportação do Brasil é o orçamento que tem o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação para fazerem promoção da língua portuguesa. Ou seja, é um argumento que não se sustenta. Precisamos ver a representatividade de quem fala no conjunto da presença estrangeira brasileira. Eles precisam especificar a demanda. (Diplomata N/I - A)

Pela análise das entrevistas, observa-se que há um ponto central de divergência entre o setor diplomático e o empresarial brasileiro que afeta diretamente a política em direção aos estados africanos: a forma de elaboração e execução da política externa brasileira. Para os representantes do corpo diplomático entrevistados, mesmo levando-se em consideração a ampliação das oportunidades econômicas, comerciais, assim como os novos indicadores sobre a questão energética, e as possibilidades de atividade empresarial na África, todos estes indicadores não se configuram em motivos para o empresariado brasileiro reclamar a sua participação na formulação da política externa para o continente africano.

Caso fosse o contrário e o empresariado reconhecesse nessas ações diplomáticas oportunidades de negócios, certamente facilitaria e legitimaria em maior grau a

⁸² As missões (ou operações com cunho comercial) desenvolvidas pelo Departamento de Promoção Comercial MRE são basicamente de três tipos: operações presidenciais – algumas, em menor quantidade, acompanham ministros, chefes de Estado; operações estaduais, em maior quantidade; e as missões setoriais ou então de empresários individuais.

política em direção à África, pois haveria demanda interna objetiva para lhe sustentar. Portanto, para os diplomatas entrevistados, fora a carência de recursos e a pouca ou quase nula capacidade de articulação do MRE com outros órgãos governamentais, pesa muito mais no adensamento das relações comerciais Brasil-África a ausência de participação ativa do empresariado no desenho da ação diplomática, o que expressa claramente o baixo perfil empreendedor do setor privado nacional.

Já pela perspectiva das entrevistas fornecidas por representantes do setor empresarial, constata-se que a ampliação das atividades de empresas brasileiras na África encontra limitações pela forma de atuação da diplomacia brasileira. Com exceção dos representantes da Norberto Odebrecht, os demais entrevistados esboçam avaliações similares quanto às possibilidades e deficiências da diplomacia brasileira.

Dessa forma, enquanto Paulo Lacerda de Melo, vice-presidente da Construtora Norberto Odebrecht S/A, considera que atuação do MRE não seja passível de críticas, identificado que os problemas centrais na internacionalização de suas atividades estão muito mais relacionados a aspectos da burocracia governamental; Hercules Tadeu F. da Silva observa que a prática diplomática brasileira ocorre desconsiderando os potenciais que a parceria entre o Itamaraty e o setor empresarial poderia trazer em benefício de ambos. Desse modo, quando questionados sobre a articulação entre o MRE e as atividades de empresas brasileiras no continente africano os entrevistados declaram, respectivamente, que:

Eu acho que o pessoal do Ministério das Relações Exteriores tem uma boa visão geral do potencial de exportações, tem uma boa atitude de apoiar empresas, continuará nesse processo, nesse esforço de apoiar. Eu não vejo tanta necessidade de ter uma reformulação do Itamaraty. A nossa maior dificuldade é na área econômica. Muitas vezes você tem um programa de financiamento aprovado, negociado, completado com um país estrangeiro e na hora de implementar não sai, porque tem restrições de orçamento geral da União, porque tem burocracia, porque a Secretaria do Tesouro faz a retenção dos pagamentos, do superávit primário até o final do trimestre. (Paulo Lacerda de Melo)

Mas uma coisa que o governo brasileiro sabe e talvez pudesse aprimorar [na África], é o uso da Petrobrás como ferramenta geopolítica. Está fazendo isso na América Latina com relativo sucesso na Bolívia, na Venezuela, no Equador, o que promete alguma estabilidade nos próximos anos. (Hercules Tadeu F. da Silva)

Excluindo a Marcopolo, a percepção do empresariado é a de que, portanto, o maior adensamento das relações comerciais Brasil-África passa diretamente pela esfera diplomática. Seja pelas visitas presidenciais ou pela organização de feiras de negócios, o corpo diplomático pode agir como um órgão facilitador e dinamizador da internacionalização das atividades empresariais brasileiras. Como ilustra o depoimento de outro entrevistado:

Embora haja muita controvérsia com relação às visitas oficiais dos presidentes, quando elas têm um enfoque comercial, elas costumam ser muito produtivas. Porque elas estabelecem contatos, acordos de cooperação. E nós entramos nessa onda, que é positiva, pois, muitas vezes, empurra o empresário e permite que as pessoas conheçam melhor e de perto a realidade. [...] Quando há uma comitiva dessas e ele está inserido nela, tendo a oportunidade de conhecer a realidade, eles voltam com outra visão. Então, na maioria das vezes, há muitos aliados, o que é um facilitador muito grande. É que o domínio público não consegue avaliar isso. Mas eu participei de mais de sete visitas de comitivas do governo Lula e todas elas foram bem-sucedidas. E sempre há desdobramentos. É uma pena que ele não tenha disponibilidade para fazer mais viagens, porque é muito bom. (Amaury R. Pinha)

O mesmo pode ser constatado pelo depoimento de João Carlos Araújo Figueira, gerente-executivo da Área Internacional da Petrobras, acerca do processo de instalação de atividades da Empresa na Tanzânia. Neste caso, o impacto da entrada de uma empresa brasileira, mediante negociação direta com o governo, levou o Estado da Tanzânia a alterar leis sobre investimentos e tributações, sem que o MRE fosse contatado ou consultado em qualquer momento.

Em 2001 a Tanzânia lançou a primeira licitação internacional. A única concorrente que apareceu lá foi a Petrobrás. Nós fizemos uma aplicação [de recursos] por um bloco em condições tais que numa primeira fase só realizamos levantamento de dados físicos. Se, com esses dados, não enxergássemos méritos pra perfuração, passaríamos para a segunda fase ou então devolveríamos o bloco pro governo. E no caso da Tanzânia, outro aspecto relevante é o seguinte: o país tinha termos fiscais tão duros que nós fizemos uma aplicação contingente à mudança das condições contratuais porque, se nós realizássemos uma descoberta de petróleo, com a legislação em vigor, não seria viável a exploração pela Empresa.

[...]

Aí fizemos um trabalho longo de discussão e convencimento até que eles [o governo] se convenceram disso e até nos pediram ajuda para que pudessem entender melhor como funcionava esse mercado [de petróleo]. E foi isso que nos levou a assinar o contrato somente em 2004. Ou seja, fizemos a aplicação em 2001 e só assinamos em 2004, por quê? Depois que eles compreenderam que eles estavam com um modelo inadequado, eles tiveram que cumprir todo um ritual interno do país pra mudança de legislação. Quando eles fizeram uma segunda licitação aí já tinha outros componentes, já tinham outras companhias. Então veja: em 2002,

estávamos falando em negociação contratual e agora já temos um contrato assinado, e já temos o segundo bloco lá também. Então note que esse movimento que a gente fez, foi um movimento sempre direcionado, dirigido pelo interesse da Petrobrás em buscar crescimento da atuação internacional, mas sempre dentro daquilo que ela enxergue como oportunidade, de agregação de valor e em interesse empresarial. E o Ministério das Relações Exteriores, neste caso, sequer foi contatado, mesmo porque o MRE não tinha se quer embaixada na Tanzânia. Soube que o MRE está agora tomando iniciativa pra colocar uma embaixada na Tanzânia. (João Carlos Araújo Figueira)

Nesse sentido, Roger Agnelli é enfático ao considerar que, para além da abertura de postos diplomáticos, a ampliação da presença brasileira e, particularmente, das empresas brasileiras no continente africano, deve ter como contrapartida necessária a dotação de um orçamento condizente com as expectativas, objetivos e funções do MRE. Além disso, o executivo da CVRD chama a atenção para a necessidade, já apontada por outros entrevistados, de se repensar a “capacitação adequada” dos quadros diplomáticos brasileiros.

A África também é o palco de uma disputa em escala global por acesso a matérias-primas, cada vez mais escassas e demandadas, especialmente devido à ascensão econômica da China. Empresas chinesas e de outras origens estão se posicionando de forma muito agressiva na região, buscando garantir o acesso estável e seguro a fontes de recursos naturais. Não participar desses movimentos estratégicos pode colocar empresas brasileiras, particularmente as já muito competitivas de setores extrativos e de serviços, à mercê da desestabilização de suas condições de inserção competitiva no mercado mundial.

Nesse contexto, os críticos à nova política brasileira têm razão em um ponto: não basta simplesmente abrir novas embaixadas em países com os quais o Brasil ainda tem laços pouco estreitos, sobretudo na África e na Ásia Central. É necessário dar-lhes as condições adequadas de trabalho, com suficientes recursos humanos e materiais, a fim de que a diplomacia possa ser um canal de apoio eficaz à inserção crescente de empresas brasileiras nessas regiões ainda pouco conhecidas por nós. E é desnecessário lembrar que o orçamento do Ministério das Relações Exteriores não tem sido compatível, há mais de uma década, com as ambições do país em matéria externa.

Se o Brasil quer cada vez mais ser um ator responsável e ativo no cenário internacional, esse desejo precisa refletir-se na capacitação adequada de seus quadros diplomáticos, que já ocorre de forma notória no Instituto Rio Branco, mas também na sensível questão do orçamento. Da mesma forma, é preciso repensar o paradigma de apoio à inserção internacional de empresas brasileiras, hoje muito focado na promoção de exportações, a partir do território nacional, para também servir, de forma robusta e com métodos modernos, como ponto ativo de apoio à internacionalização de nossas companhias. (Roger Agnelli)

Estritamente quanto à falta de recursos do MRE para exercer suas funções de forma adequada, exemplifica José Rubens de La Rosa:

Uma vez roubaram uma pasta nossa, de um executivo nosso lá em Paris, com documento, passaporte, dinheiro, cartão de crédito. Aí a gente vai à embaixada brasileira. Não tinham condições nem de deixar a gente telefonar, tinha que ser a cobrar. Não podia nem usar o telefone para tentar encontrar o pessoal do Brasil. Como a fábrica também tem instrução para não receber ligação a cobrar, o funcionário tem que ligar para casa, ligar para mim. Porque não tem orçamento para eu fazer uma chamada para o Brasil em situação de emergência. O passaporte vai demorar três dias. Mas eu estou vendendo para o Brasil, vim aqui para vender, estou trabalhando para a exportação brasileira! Você cai na lista dos turistas. A gente percebe que estão sem recursos. Então talvez por isso tudo a gente deixe o Itamaraty meio de lado e acaba não usando. (José Rubens De La Rosa)

Consideradas em seu conjunto, as opiniões expressas pelos entrevistados confluem no sentido de respaldar a vertente africana da política externa do governo Lula. Do ponto de vista estritamente comercial, as avaliações tanto do setor privado quanto do corpo diplomático são positivas e expressam perspectivas otimistas quanto à possibilidade de adensamento do fluxo de comércio e de investimentos. A questão orçamentária também aparece como tema comum no discurso dos dois grupos, que consideram haver necessidade de maiores aportes financeiros para viabilizar a atuação do MRE.

Assim, observa-se, igualmente, similaridade das opiniões entre os entrevistados do setor privado quanto ao papel do MRE para a promoção das exportações e das atividades empresariais brasileiras no continente africano. Com exceção da Marcopolo, os demais entrevistados são unânimes quanto à importância do MRE para o desenvolvimento de suas atividades na África. Mesmo para os representantes da Petrobras, cuja capacidade de mobilização de recursos e quadros é, de longe, a mais expressiva dentre as empresas brasileiras atuantes no continente africano, reconhece-se que a parceria com o MRE, quando realizada, é extremamente benéfica e eficaz. Sinal disso é que seus executivos consideram que o aprimoramento do quadro diplomático, sua capacitação na área de negócios, só viria favorecer ainda mais a inserção das empresas brasileiras no continente africano.

Por outro lado, os representantes do setor diplomático demonstram pouca afinidade à tese de que eles necessitem de melhores qualificações ou de um novo perfil para o exercício de suas funções. E mais: que as atribuições de diplomatas não podem ser circunscritas a demandas estritamente setoriais. Suas funções englobariam, neste sentido, um espectro muito mais amplo e complexo de obrigações do que o de simples representação comercial.

Considerando as duas posições, obtém-se que a relação entre a diplomacia e o setor empresarial carece de canais fluidos de comunicação. O que evidencia que toda estratégia da política externa em temas comerciais, e não apenas nesses, permanece circunscrita a pequenos grupos decisórios e auto-suficientes do governo que, de posse das informações, sabe e decide.

Nessas circunstâncias, torna-se evidente a marginalização do setor privado. Na ausência de um canal concreto de negociação, capaz de transmitir informações aos dois lados, de fomentar parceria entre o governo e o setor privado, observa-se a permanência de um comportamento diplomático baseado na consulta *ad hoc* aos setores interessados. Fato que fragiliza consideravelmente a própria política externa em direção ao continente africano; pois, uma vez que suas motivações e objetivos não são amplamente debatidos em plano doméstico, ao invés de advogados de defesa, o corpo diplomático tem que lidar com atores políticos críticos à manutenção e ampliação de embaixadas, viagens presidenciais, perdão de dívidas e aumento de linhas de crédito a Estados africanos. Conseqüentemente, repensar o papel do setor empresarial na formulação da política externa para a África torna-se evidentemente necessário e urgente.

Conclusão

Como visto, as relações Brasil-África ganharam novo impulso com o governo Lula, que passou a encarar de forma positiva as parcerias no âmbito das relações Sul-Sul. Considerando o discurso diplomático, obtém-se, como justificativa para a promoção das relações Brasil-África, que a compreensão bem como a própria formulação da política externa brasileira para os países africanos não podem ser satisfatoriamente alcançadas sem o devido reconhecimento do papel desempenhado pelos fatores étnico-culturais na formação da nacionalidade brasileira.

Como declarou o presidente Lula, o estreitamento das relações com a África constitui para o Brasil uma obrigação política, moral e histórica. Com 76 milhões de afrodescendentes, somos a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa. (AMORIM, 2003a)

Entretanto, em que pese tais condicionantes, é pouco razoável considerar que o Brasil possa subtrair resultados políticos e comerciais de circunstâncias estritamente culturais. Julgar como factível a construção de uma política africana embasada na premissa de laços maternos pressupõe, no mínimo, uma visão distorcida da própria África, em que o Brasil, por meio de um discurso pretensamente progressista, julga-se capaz de ajudar os países africanos, promovendo uma política missionária, civilizacional. Numa palavra: “Supõe a romantização da imagem de uma ‘Mãe África’ pura, sem conflitos, em estado permanente de equilíbrio.” (SARAIVA, 2004, p. 301) O resultado dessa visão, inversamente, transparece na crítica de políticos e de intelectuais africanos já na década de 1960, que a interpretam como uma estratégia senão colonialista, interessada na manutenção do *status quo*, em que o Brasil aparece como Estado pretendo a conquistar um lugar na ‘nova partilha africana’.

Conseqüentemente, a política externa brasileira para os países africanos não pode ser compreendida sem o reconhecimento dos interesses estratégicos do continente. Dessa perspectiva, é importante observar que a formulação, bem como, a execução da política externa brasileira para os países africanos não podem ser satisfatoriamente desempenhadas considerando estritamente os interesses brasileiros. Regiões colonizadas, a formação dos Estados nacionais na África pressupôs um processo de ruptura com a dominação colonial, que se realizou

paulatinamente ao longo da segunda metade do século XX. A exemplo da África do Sul, Angola e Nigéria, estes Estados guardam em comum, ainda, a própria forma de inserção no processo internacional de acumulação do capital e da divisão de trabalho: aos respectivos países foi relegado um papel marginal no conjunto das relações centro-periferia. No entanto, ao rejeitar a noção de que a política externa de Estados periféricos seja puramente reativa às determinações oriundas dos centros hegemônicos, torna-se importante reiterar o fato de que estes mesmos países, a exemplo do Brasil, atravessaram a segunda metade do século XX em busca de canais e mecanismos capazes de promover seus interesses domésticos em plano externo.

Nesse sentido, a redefinição das relações internacionais no pós-Guerra Fria tem atuado como variável que, ao mesmo tempo em que impõe drásticas alterações aos tradicionais padrões de comportamento político, econômicos e sociais; promove oportunidades para redefinição da inserção internacional destes Estados. “El final de la Guerra Fria há dejado a África huérfana de superpotencias, pero consciente de que a hora tiene por primera vez em sus manos su próprio destino como continente de naciones.” (HUBAND, 2004, p. 17) Nesses termos, a cooperação com os países africanos apresenta-se para o Brasil como elemento-chave, capaz de transformar situações e condições semelhantes, ainda que muitas vezes negativas, em oportunidades de cooperação e benefício mútuo. Ter consciência dessas possibilidades bem como de seus riscos, torna-se essencial para a análise da política externa na medida em que sobre ela recai a responsabilidade de adotar as prioridades corretas para consecução dos projetos nacionais em plano externo.

Por esse prisma, duas ordens de fatores sobressaem ao se analisar as relações mantidas pelo Brasil com os países do continente africano ao longo do governo Lula: as relações políticas e as relações comerciais, que atualmente ganham destaque nos projetos de cooperação na área energética (especialmente a exploração e prospecção de petróleo) e exportação de serviços de engenharia. Em relação à dimensão energética, é importante considerar que a exploração e produção de petróleo transformaram-se num grande *asset* para o Brasil: num período inferior a duas décadas, o país passou de um importador maciço do produto a um dos maiores produtores mundiais – fato constatado pela incessante busca de auto-

suficiência e, possivelmente, pela capacidade de ser um grande exportador no futuro próximo.

Para o continente africano, o petróleo, além do gás, também representa um trunfo econômico e tecnológico, cujas oportunidades de investimento têm atraído os grandes players internacionais, a exemplo de algumas empresas brasileiras, interessadas em participar tanto de projetos de engenharia do petróleo como daqueles voltados para a construção (ou reconstrução) de infra-estrutura, mediante a exportação de serviços de engenharia. Os países africanos, em contrapartida, têm realizado esforços significativos para promoção de condições que favoreçam o ingresso desses investimentos: estabilidade das regras, previsibilidade no tratamento fiscal (comparativamente mais atraente do que no Brasil), processos seguros de licitação internacional de blocos de exploração e de efetiva capacidade de regulação.

Nesses termos, se os caminhos que se reabrem para a África no momento atual apontam para o reencontro de interesses político-comerciais promissores, torna-se imperativo identificar as motivações e as aspirações capazes de promover canais efetivos de integração e de ampliação das relações entre o país e o Continente. Lembrando a afirmação do Ministro do Exterior da Nigéria, Joseph Garba, acerca das relações entre o Brasil e seu país, é importante ter em mente que:

O continente africano não tem nenhuma dívida para com o Brasil. Creio que a política brasileira na África deve ser ditada por uma questão de princípios. Nós, da África, emergimos de um longo período de colonização e não estamos dispostos, quero ser enfático, a permitir uma recolonização. (GARBA, 1978, p. 358)

Nesse sentido, se o discurso é o veículo, a definição e constituição de canais efetivos de cooperação tornam-se essenciais para a promoção e consolidação eficaz das relações Brasil-África. O que, por sua vez, impõe a necessidade de repensar o processo de formulação e execução da política externa brasileira, de forma a compreender as motivações e interesses societários capazes de favorecer maior intensidade no relacionamento Brasil-África.

Em síntese, pode-se considerar que a política externa e a agenda comercial desenvolvida pelo Brasil em relação à África no governo Lula ainda refletem um

quadro de incertezas. Ainda que pesem as inúmeras ratificações dos vínculos históricos e étnico-culturais entre o país e o continente africano, as ações da Chancelaria brasileira caracterizam-se por ajustes na política externa tradicionalmente desenvolvida para a região. Apesar de não ser possível determinar com precisão quais sejam os impactos causados por tais ajustes, é fato constatar que eles não deixam de confirmar a posição privilegiada ocupada pelo continente africano na estratégia de inserção internacional desenvolvida pela política externa brasileira. O que, por consequência, impõe a necessidade de revisão de ações diplomáticas e comerciais brasileiras para o continente africano, implicando a identificação e a avaliação de canais eficazes na sua promoção e dimensionamento.

O processo de redefinição em que se inserem as relações Brasil-África, África do Sul, Angola e Nigéria tornam-se vetores exemplares para a definição das estratégias diplomáticas e comerciais brasileiras frente ao continente; fato que inspira estudos que possam contribuir como modelos de atuação desta nova forma de pensar a agenda externa brasileira. Uma análise individualizada dos produtos e serviços exportados para esses países, bem como, uma reflexão sobre as parcerias aí desenvolvidas por empresas brasileiras são de interesse na definição de um padrão que possa ser explorado e oferecido em outros países do continente.

APONTAMENTOS FINAIS

Considerando os objetivos deste trabalho – analisar as relações político-comerciais Brasil-África entre 1985-2006 e qualificar as mudanças no curso da política externa brasileira para a África a partir da proposta metodológica apontada por Hermann (1990) –, no primeiro capítulo procurou-se demonstrar que a política externa brasileira pode ser compreendida a partir de eixos analíticos específicos. Paralelamente, buscou-se demonstrar que as mudanças observadas no sistema internacional entre as décadas de 1980-1990 afetaram diretamente a condução da política externa brasileira e, por conseqüência, a intensidade das relações do país com o continente africano.

Considerando ainda o período selecionado, obtém-se que as relações político-comerciais Brasil-África têm se caracterizado por um processo de intensidade variável, que reflete os ajustes (*adjustment changes*) de agenda promovidos por cada um dos governos analisados. Desse modo, entre os governos Sarney e Lula, observa-se que a política externa brasileira em relação ao continente africano não chega a registrar mudanças drásticas de agenda, mas de intensidade. A política externa brasileira em relação ao continente africano se ajusta às variações registradas no plano internacional e na própria agenda diplomática brasileira. Deste modo, no período analisado as relações do Brasil com aquele Continente sofreram variações apenas em sua intensidade.

Nesse sentido, o segundo capítulo pretendeu demonstrar que o retorno da democracia e as transformações registradas no plano internacional condicionaram sensivelmente a política externa brasileira, que passou a trabalhar na construção de uma nova identidade e visão internacionais. Nesse período, a análise das relações Brasil-África demonstra que ela passou por um processo de ajustes, expressos tanto no discurso quanto nas atitudes tomadas pelo Executivo no que tange à postura internacional do país frente ao apartheid, aos temas de segurança, com a constituição da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, e mesmo no âmbito das relações comerciais. Tais ajustes e mudanças de postura, entretanto, não convergiram para conferir maior densidade às relações país do com o continente africano. A partir do governo Sarney, a política externa brasileira para a África ingressa num processo de concentração e seletividade, restringindo a presença nacional no continente africano.

O terceiro capítulo procurou demonstrar que, entre os governos Fernando Collor e Itamar Franco, a política externa brasileira para o continente africano ingressou num processo de fragilização. A análise das entrevistas e das relações comerciais indicou que neste hiato temporal houve uma nítida concentração de esforços diplomáticos para o estabelecimento de vínculos mais estreitos e sólidos com os EUA, com o bloco Europeu e com países da América do Sul – garantido a continuidade do processo de regionalização em que havia ingressado a política externa brasileira ainda no governo Sarney. Por consequência, a política externa em direção ao continente africano não encontrou subsídios governamentais que lhe garantissem maior ressonância, registrando-se, ao contrário, que sua própria legitimidade passa a ser contestada.

Em seguida, no quarto capítulo, foram analisadas as relações Brasil-África ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, tentando demonstrar que elas não chegaram a registrar alterações significativas de agenda. No quadro da política externa brasileira, o continente africano continuou a ser considerado como uma dimensão economicamente deficitária e politicamente pouco relevante. Conseqüentemente, o fechamento de postos e embaixadas na África veio sinalizar mais claramente as opções e prioridades diplomáticas do país: a consolidação do Mercosul e maior aproximação com as economias avançadas. As relações Brasil-África pautaram-se por uma política de concentração e seletividade. À exceção das relações mantidas com a da África do Sul e Nigéria, a dinâmica Brasil-África é pautada pela afinidade cultural (lingüística) e, conseqüentemente, pela priorização das relações com os PALOP.

O penúltimo capítulo pretendeu-se demonstrar que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe nova dinâmica à política externa brasileira. Apesar da continuidade observada no plano econômico, a política externa do novo governo foi um dos setores que melhor refletiu as posições tradicionais do PT, pois o discurso e a prática diplomática convergem para construção de alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul. Sinal disso é que o continente africano passou ser encarado como uma das áreas de maior investimento em termos diplomáticos do governo, onde o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores realizaram um roteiro de visitas e acordos sem precedentes. Neste contexto, a

articulação entre as esferas doméstica e externa tornou-se particularmente visível para o setor empresarial. A agenda externa do governo, e, em particular, a política em direção a África, passou a ser alvo de atenção e acompanhamento constante de representantes do setor privado interessado em iniciar ou expandir suas atividades no continente africano.

Por outro lado, constatou-se que o processo de formulação da política externa para a África ainda é substancialmente desprovida de embasamento societário. Considerando a relação entre a diplomacia e o setor empresarial, obteve-se que, apesar das oportunidades abertas para o desenvolvimento de projetos comerciais brasileiros no continente africano, inexistem mecanismos de articulação e canais fluidos de comunicação entre os dois segmentos. O que evidencia que a prática diplomática brasileira em temas comerciais permanece restritiva, insular. O que, por consequência, compromete a participação mais ampla de setores e atores sociais, como é o caso do setor privado, que se mantém à margem dos processos negociadores.

Neste sentido, torna-se fundamental repensar o processo de formulação da política externa brasileira para a África. Considerando tratar-se de uma política pública, não há sentido ou justificativa plausível para a exclusão ou limitação de atores sociais na construção da agenda externa do país. Em que pese haver temas nitidamente sensíveis (como os de segurança), não é possível sustentar a premissa de que política externa seja uma dimensão estritamente estatal, portanto, passível de desenvolvimento diferenciado do conjunto das políticas desenvolvidas pelo Estado: saúde, economia, etc. Ainda que a participação de mais atores na formulação da agenda externa do país implique num processo mais conflitivo, é certo sustentar que sua pauta será, proporcionalmente, mais legítima.

Por fim, procurou-se destacar que o adensamento das relações Brasil-África passa diretamente pelo tema energético e pela exportação de serviços. Assim, que a política externa brasileira para a África, para manter coerência entre o discurso diplomático a manutenção de seu sentido estratégico, necessita definir os vetores capazes de articular os interesses nacionais às possibilidades e interesses definidos pelos estados africanos. E que as relações com Angola, Nigéria e África do Sul têm

um lugar privilegiado tanto do ponto de vista comercial quanto político para o Brasil. Em conjunto, estes três Estados têm representado parte substancial do montante comercializado pelo Brasil com o continente africano. Ademais, são Estados com influência crescente no cenário econômico e político africano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. "US and Brazil bilateral relations as a major obstacle to hemispheric integration". Trabalho apresentado na conferência **Una Grán Família?: hemispheric integration after the Santiago Summit**. Ottawa, outubro de 1998. (mimeo)

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996a, volume 2.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: O Desafio Geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, volume 3.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000a, volume 4.

ALLISON, Graham T. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política da Política Externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. in ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000a, volume 4.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Jun 2003, no. 20, p.87-102.

AMORIM, Celso L. N. **Mensagem a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional**. (nº. 203, de 2005)

AMORIM, Celso L.N. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas. 1946-1995. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 567.

AMORIM, Celso L.N. O Brasil e o "renascimento africano". **Folha de S. Paulo**, p. A 3, 25/05/2003.

AMORIM, Celso L.N. Para Celso Amorim, Brasil vai redescobrir a África. **Entrevista à Agência Brasil**, Brasília, 01/10/2003.

AMORIM, Celso L.N. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA**, no. 4, março de 2005.

AMORIM, Celso L.N. Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia. in FONSECA, Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. (orgs) **Temas de Política Externa II**. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra.1994, volume 1.

AMORIM, Celso. "As transformações na ordem mundial e as posições multilateral e regional do Brasil." **XV Fórum Nacional: O Novo Governo, Novas Prioridades e Crescimento Sustentado**. Rio de Janeiro, maio de 2003.

ANDERSON, David R.; SWEENEY, Dennis J.; WILLIAMS, Thomas A. **Estatística Aplicada à Administração e Economia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

ARBILLA, José Maria. **A diplomacia das idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)**. Tese (Mestrado em Relações internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1997.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. "As Áfricas e suas ordens políticas: entre o otimismo e o pessimismo." In: COELHO, Pedro Motta; MENDONÇA, Hélio Magalhães de. **Relações Brasil-África: um colóquio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.

BANDEIRA, Luis Alberto Muniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

BANDEIRA, Luis Alberto Muniz. **Estado Nacional e política internacional na América Latina (1930-1992)** São Paulo: Ensaio, 1995.

BANDEIRA, Luis Alberto Muniz. **Presença dos Estados Unidos No Brasil (dois séculos de história)** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARBOSA, Rubens A.; CÉSAR, Luís Fernando Panelli. O Brasil como Global Trader. in FONSECA, Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. (orgs) **Temas de Política Externa II**, Vol.1. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra. 1994, 305-324.

BARBOZA, Ministro Mário Gibson. In: **MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Reflexões sobre a política externa brasileira.** Brasília: FUNAG/IPRI/MRE, 1993.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. **Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964.** São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento.* Petrópolis: Vozes, 2005.

BIELSCHOWSKI, Ricardo; STUMPO, G. "A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura" In: BAUMAN, R. (org.) **O Brasil e a Economia Global.** Rio de Janeiro: Campus & SOBEET, 1996.

BRASIL. **Constituição (1988)** Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BUENO, Clodoaldo. O barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: CARDIM, C.H.; ALMINO, J.. (Org.) **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil.** Rio de Janeiro: 2002, p. 359-392.

BUENO, Clodoaldo. **Política externa de Primeira República: os anos de apogeu, 1902-1918.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BURNS, Brandford E.. "Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy". **Journal of Inter-American Studies**, v. IX, n.2, 1967.

CARDOSO, Fernando Henrique. A África e o Brasil. **Jornal do Brasil**, 18 de março de 1993. In: Resenha de Política Exterior do Brasil, número 72, 1 semestre de 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O presidente segundo o sociólogo: uma entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo.** São Paulo, Companhia das Letras, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. in LAFER, Celso. **Mudam-se os Tempos: diplomacia brasileira – 2001/2002.** Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. in LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia Brasileira – Palavras, Contextos e Razões.** Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mario. **O Mundo em português: um diálogo.** Rio de Janeiro. Paz e terra, 1998.

CEPAL. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004**. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Chile, 2005.

CERQUEIRA, Rodrigo. **Diários do Príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)**. Tese (Mestrado em Relações internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

CERVO, Amado Luiz. Os Grandes Eixos Conceituais da Política Exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 66-84, 1998.

CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 40 (2): 1997, pp. 5-26.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002, 2º ed.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo, Ática, 1992.

CNI INFORMA NOTAS ECONÔMICAS – Publicação da Confederação Nacional da Indústria – Produção: PEC/Unidade de Política Econômica. Brasília: 2006.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA Documentos – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 1999, 126 Páginas.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. “O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento.” **Revista Brasileira de Política internacional**. Ano 42. n.º 1, 1999, pp. 5-29.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A Política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.) **Sessenta anos de política externa brasileira. 1930-1990**. Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Cultura/Nupri-USP, 1996, pp. 361-385.

D’ADESKY, J. “O paradoxo das relações comerciais Brasil-África.” **Network**, vol. 7, nº 3, set.-dez., 1998.

DÖPCKE, Wolfgang. A CPLP: tanto inútil quanto necessária? **Meridiano 47**, n.º 26, setembro de 2002, p.23.

DORNBUSCH, R. “As Dívidas dos Países em Desenvolvimento”, **Revista de Economia Política**, vol. 8, no 1. São Paulo: Brasiliense. 1988. pp. 14-50.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ESTÊVÃO, João. “O Desempenho Econômico da África Subsaariana (1960-2002): Leituras e Interpretações.” **Notas de apoio à conferência proferida no Seminário conjunto do Mestrado em Economia e disciplina de Política Econômica da Licenciatura em Economia**. Universidade de Coimbra, Faculdade Economia, 2005. (mimeo)

FERREIRA, Oliveiros. **A Crise da Política Externa: Autonomia ou Subordinação**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FERREIRA, Oliveiros. Tendências históricas e atuais da presença brasileira na América Latina. Texto apresentado no Seminário sobre **Perspectivas para o desenvolvimento dos Estudos Comparativos Latino-Americanos e Relações internacionais**, promovido pelo PECLA, DCP/UFMG e pela Fundação Ford, realizado em Nova Friburgo, de 2 a 3 de dezembro de 1977. (mimeo)

FERRO, Marc. **História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XIII a XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FONSECA Jr., Gelson. “Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável.” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa**. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, R. G. da. **A experiência profissional nas novas formas de comércio**. In: Seminário Countertrade e Alternativas Comerciais e Financeiras na Exportação. São Paulo: Fundação Centro de Estudos do comércio Exterior, 1984.

FREIXO, A. “Dez Anos da CPLP: As Perspectivas de Integração do Mundo de Língua Portuguesa.” **Cena Internacional**, Brasília, n. 1, p. 35-54, 2006.

FREIXO, Adriano de. Do 25 de abril à CPLP: a inserção de Portugal nas relações internacionais contemporâneas. Tese (Mestrado em História Política) Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

FREYRE, Gilberto. **Sugestões em torno de uma nova orientação para as relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Federação das indústrias de São Paulo, 1958.

FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

FURTADO, Celso. A economia da cultura. In: ALVAREZ, Gabriel O. (Org.) **Indústrias Culturais no Mercosul**. Brasília: IBRI, 2003.

GARBA, Joseph. apud CHACON, Vamireh. O continente africano, sua dimensão internacional. In: **Valores e rumos do mundo ocidental**; seminário realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, pp. 351-360.

GAUTAM, Madhur. **A Iniciativa para os *Précis*, Países Pobres Muito Endividados (HIPC)**: Uma Análise do OED. Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://www.worldbank.org/oed/HIPC>

GONÇALVES, José. Relações Econômicas e cooperação na CPLP. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (org.) **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**: Solidariedade e ação política. Brasília: IBRI, 2001.

GROVOGUI, Siba N. "A crise do Estado na África: desafios do pacto democrático na África". In: COELHO, Pedro Motta Pinto, & SARAIVA, Flávio Sombra (org.) **Fórum Brasil-África: Cooperação e Comércio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sul-americanas (Prefácio) In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HARDY, Y. "Rendez-vous en 2020" In: **Croissance. Le Monde en développement**, n°386, spécial Afrique, octobre 1995, doc n°3.

HERMANN, Charles. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." **International Studies Quarterly**, 34, Number 1, March, 1990, pp. 3-22.

HIRST, Mônica & LIMA, Maria Regina Soares S. de. "Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el Programa de Integración Argentina-Brasil y las Negociaciones sobre la Informática con Estados Unidos". In: RUSSELL, Roberto (org.), **Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina**. Buenos Aires: RIAL/GEL, 1990.

HIRST, Mônica. Las Relaciones internacionales de Brasil: Transición Democrática y Política Exterior. **Serie de Documentos e Informes de Investigación**. Buenos Aires: FLACSO, abril de 1990.

HIRST, Mônica. Tempos e contratempos da política externa brasileira. In Plastino, C.A.; Bouzas R., (eds) **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985, pp.245-261.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política exterior do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política internacional**. Ano 38, nº 1, 1995.

HOFFMANN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. **Survival**, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. **As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

HUBAND, Mark. **África después de la Guerra Fria. La promesa rota de un continente**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. Choque das civilizações? **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra / USP, v 2, n 4, pp. 120-141, março, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

INGRAM, Helen; FIERDERLIEN, J. Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly** nº4 Vol.4, 1988, pp. 725-745.

JAGUARIBE, H. "Introdução Geral". In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento,**

Modernização e Política Externa. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

JAGUARIBE, Hélio. **O nacionalismo na realidade brasileira.** Rio de Janeiro: Iseb, 1958.

KANKWENDA, Mbaya. “Commentaires sur l’intelligentsia et la crise du développement”. In: **Bulletin du CODESRIA**, Dakar, numéro 3, 1994.

KANKWENDA, Mbaya. “Commentaires sur l’intelligentsia et la crise du développement”. In: **Bulletin du CODESRIA**, Dakar, numéro 3, 1994.

KANKWENDA, Mbaya. “Commentaires sur l’intelligentsia et la crise du développement”. In: Bulletin du CODESRIA, Dakar, numéro 3, 1994.

KRASNER, Stephen D. **Defending the National interest: Raw Materials investments and U.S. Foreign Policy.** Princeton: Princeton University Press, 1978.

LAFER, Celso. “Novas dimensões da política externa brasileira”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº. 3, vol.1, fevereiro, 1987, pp.73-82.

LAFER, Celso. “Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil.” **Política Externa**. vol. 1, n.º 3 dezembro, 1992.

LAFER, Celso. A diplomacia globalizada. **Valor Econômico**, 11-13/09/2000.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001c.

LAFER, Celso. **A inserção internacional do Brasil - A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty.** Brasília: MRE/FUNAG, 1993b.

LAFER, Celso. **Discurso de Posse ao cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 29/01/2001a. (mimeo)

LAFER, Celso. **O Brasil e a crise mundial.** São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAFER, Celso. **Política Externa Brasileira: Três Momentos.** Papers nº 4, Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: 1993a.

LAFER, Celso. Prefácio. In: BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. **Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964.** São Paulo: Paz e Terra, 2001b.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. “Questões para a diplomacia no Contexto internacional das Polaridades indefinidas (Notas Analíticas e algumas Sugestões).”

In: FONSECA, Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. (orgs) **Temas de Política Externa II**. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, 1994, volume 1.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº 76, 1 semestre, 1995.

LASAGNA, M. Cambio institucional y política exterior: um modelo explicativo. In: **Revista CIDOB d'Afers internacionals**. Barcelona, no. 32, 1996. p.45-64.

LESSA, Antônio Carlos. "A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporâneo de Relações Bilaterais." **Revista Brasileira de Política Internacional**, Edição Especial, julho de 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Na trilha de uma política externa afirmativa", **Observatório da Cidadania**, 2003. Rio de Janeiro: IBASE, 2003, pp. 94-100.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior." **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. n.º 83, Ano XIX, abril-junho, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Globalização, Instituições Democráticas e Política Exterior." Texto apresentado no Workshop **El estado del debate contemporáneo en Relaciones internacionales**, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27-28 de julho de 2000. (mimeo)

LIMA, Maria Regina Soares de. "Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana." Trabalho apresentado no **XI Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de São Pedro, outubro, 1987. (mimeo)

LIMA, Maria Regina Soares de. "Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira." **Estudos Afro-Asiáticos**, vol. 6-7, 1982.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto internacional**, vol. 22, nº. 2, 2000b.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. "O Congresso e a Política de Comércio Exterior." **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, n. 52, 2001, pp. 121-49.

LIMA, Maria Regina Soares. "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña." **América Latina Internacional**. vol.1, n.2 out/inv 1994.

MELLO, Flavia de Campos. "Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais". **São Paulo em Perspectiva**. vol.16, no.1 São Paulo, Jan./Mar. 2002.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MERLE, Marcel. La politique étrangère. In: GRAWITZ, Madelaine; LECA, Jean. (org.) **Traité de science politique: Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1985, vol. 4, pp. 467-533.

MERLE, Marcel. **La Politique Étrangère**. Paris: Presses Universitaire de France, 1984.

MILNER, Helen. **Interests, institutions and information - domestic politics and international relations**. Princeton University Press, New Jersey, 1997.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “Militares, geopolítica e política externa.” In: Raquel Kritsch; Leonel I.A.Mello; Claudio Vouga. (Org.). **Oliveiros S. Ferreira: um pensador da política**. São Paulo: Humanitas Publicações, 1999, pp. 87-117.

MIYAMOTO, Shiguenoli.; GONÇALVES. Willimas da Silva. “Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64.” In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, volume 4.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, política e finanças de JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações: a luta para o poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: instituto de Pesquisa de Relações internacionais, 2003.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Tese (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. “A política externa brasileira e sul-africana para a África Austral.” In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). **Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização**. Brasília: CNPq/IPRI, 1997.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. “Processos de Integração e Grupos de Interesse diferenciados: UA, CEDEAO/ECOWAS, COMESA, SADC, CPLP,

ZOPACAS.” In: COELHO, Pedro Motta; MENDONÇA, Hélio Magalhães de. **Relações Brasil-África: um colóquio**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Avaliação Crítica da CPLP – O Projeto, seus Mecanismos e Viabilidade Política. Texto apresentado no Seminário: **A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: Oportunidades e Perspectivas**. Brasília: Itamaraty, 28-29 de maio de 2002. (mimeo)

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O problema da(s) cultura(s) no limiar do ano 2000. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, número especial, 1999.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Reflexões sobre uma política para as relações internacionais em relação ao continente africano: o papel da sociedade civil. Trabalho apresentado no **X Encontro Anual da ANPOCS**, Campos do Jordão, outubro, 1986. (mimeo)

NONNENBERG, Marcelo José Braga. “Determinantes dos Investimentos Externos e Impactos das Empresas Multinacionais no Brasil — as décadas de 1970 e 1990.” **Texto para Discussão N° 969**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **African Economic Outlook 2005/2006**. (disponível em www.oecd.org/bookshop)

OLIVEIRA, A. J. S. N. “Instituições e Política Externa.” **Carta internacional**, ano VIII, n. 85, março 2000.

OLIVEIRA, A. J. S. N. Legislativo e Política Externa: das (in) conveniências da abdicação. **Working Papers CAENI**, número 3, nov., 2003b.

OLIVEIRA, A. J. S. N. **O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003a.

OLIVEIRA, A. J. S. N.; PFEIFER, A. “Empresários e política externa brasileira.” In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, v. 1, OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira e relações comerciais Brasil – África**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

PAULANI, Leda Maria. “Brasil *Delivery*: razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo Lula.” In: **A Política Econômica do Novo Governo**, Seminário promovido pelo Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, realizado em Vitória em 5 e 6 de junho de 2003. (mimeo)

PEIXOTO, Antonio Carlos. “Política externa e sucessão presidencial: nada ou quase nada vai mudar.” **Brasil: Perspectivas internacionais**. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 3, 1, set/out. 1984.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. “Relações entre o Brasil e a África subsaariana.” **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, nº. 1, 2000.

PINHEIRO, Letícia. “Traídos pelo Desejo: um Ensaio sobre Teoria e Prática na Política Externa Brasileira Contemporânea.” **Contexto Internacional**, vol.22, n.2, jul/dez 2000.

PINHEIRO, Letícia. **Ação e Omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960**. Tese (Mestrado em Relações internacionais) – Departamento de Ciências Jurídicas, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1988.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2004.

PRATES, Daniela Magalhães; CUNHA, A. M. “Ajuste nas Contas Externas do Brasil: é o fim da vulnerabilidade?” In: IX Encontro Nacional de Economia Política, 2004, Uberlândia, MG. **Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política**. , 2004. v.1.

PUTNAM, Robert D. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games.” In: EVANS, Peter B. et al. **Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics**. University of California Press, 1993.

QUADROS, Jânio. A nova política externa do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 4, n.º 16, outubro-dezembro de 1961.

REGO BARROS, Sebastião do. “A Execução da Política Externa Brasileira.” **Palestra proferida na Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 31 de maio de 1996. (mimeo)

RICUPERO, Rubens. "A quadratura do círculo." **Folha de São Paulo**, 05/04/1997, reproduzido em RICUPERO, Rubens. **O ponto ótimo da crise**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

RICUPERO, Rubens. "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma Relação Triangular." In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**: Crescimento, Modernização e Política Externa. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

RICUPERO, Rubens. "Rio Branco e a globalização." **Folha de São Paulo**, 20/04/1996, reproduzido em RICUPERO, Rubens. **O ponto ótimo da crise**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

RICUPERO, Rubens. **Rio Branco: o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobrás, 2000.

RODRIGUES, José Honório. **Brasil e África: outro horizonte**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. **Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RUSSEL, Roberto. **Política exterior y tomada de decisiones en la América Latina**. Buenos Aires: GEL, 1990.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. "Grupos de interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA." **Contexto Internacional**, no. 23, nº 1, 2001.

SANTANA, Ivo de. "Notas e Comentários sobre a Dinâmica do Comércio Brasil-África". **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 46, n. 2, p. 113-137, 2003.

SANTANA, Ivo de. "Relações Econômicas Brasil-África: A Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de Negócios no Mercado Africano." **Estudos Afro-Asiáticos**, Ano 25, no 3, 2003, pp. 517-555

SANTOS, Juliana Soares. "CPLP: gênese e instituições." In: SARAIVA, José Flávio Sombra. (org.) **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Solidariedade e ação política**. Brasília: IBRI, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. "África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula." In: COELHO, Pedro

Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (organizadores) **Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio**. Brasília: IBRI, 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Construção e Desconstrução do Discurso Culturalista na Política Africana do Brasil.” **Revista de Informação Legislativa**, Ano 30, nº 28, abr/jun.1993.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “Do silêncio a afirmação: as relações do Brasil com a África.” In: CERVO A.L. (org.) **O Desafio internacional: A Política Exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

SARAIVA, José Flávio Sombra. “O Diálogo Sul-Sul e a CPLP: globalização e desigualdade no mundo pós-11 de setembro (oito pontos para a reflexão).” Texto apresentado no Seminário: **A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: Oportunidades e Perspectivas**, Brasília, Itamaraty, 28-29 de maio de 2002. (mimeo)

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: solidariedade e ação política**. Brasília: IBRI, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SARNEY, José. (José Ribamar Ferreira de Araújo Costa) Presidente da República (1985-90). In: **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas**,. 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995, pp. 437-451.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Coleção Estudos Internacionais. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello e. “Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU.” **Revista Brasileira de Política internacional**. 1998, ano 41, n.º 2, pp. 139-158.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Senhor Presidente da República na cerimônia de posse**. Congresso Nacional, 1º de janeiro de 2003.

SILVA, Presidente da República Federativa do Brasil Senhor Luiz inácio Lula da. **Discurso na cerimônia de inauguração do Museu Afro-Brasil.** São Paulo, 23/10/2004.

SILVEIRA, Chanceler Azeredo da. apud. LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990):** Diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

SODRÉ, Roberto de Abreu. **No espelho do tempo: meio século de política.** São Paulo: Best Seller, 1995.

SYLLA, Lanciné. **Tribalisme et parti unique en Afrique noire.** Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1977.

UNCTAD. **Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment.** UNCTAD/GDS/AFRICA, 2005.

VAZ, Alcides Costa. “Parcerias Estratégicas no Contexto da Política Exterior Brasileira: Implicações para o MERCOSUL.” **Revista Brasileira de Política internacional.** Ano 42, nº2, 1999.

VEIGA, Pedro da Mota. **Texto para discussão,** n.º 5. Rio de Janeiro: FUNCEX, 1991.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira “Atlântico Sul: uma visão brasileira”. **Revista da Escola Superior de Guerra,** 1997.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. “O Atlântico Sul: uma análise pós-guerra fria.” **Escola Superior de Guerra,** 1993. (mimeo)

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de Carvalho. “Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90”. **Contexto Internacional,** vol. 23, nº 1, 2001.

VIGEVANI, Tullo; CORREA, Priscila Rodriguez; CINTRA, Rodrigo. “Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil” In: DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo. (orgs.) **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional.** São Paulo, Editora Paz e Terra, p. 53-86, 1999.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. “A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração.” **Interthesis,** Florianópolis:

PPGICH/UFSC, vol. 3, nº 3, 2005. (Originalmente publicado em **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, vol. 15, nº 2, nov. 2003, pp. 31-61).

VISENTINI, P. F. **Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a Política Externa Independente/ 1951-1954**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro: o multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto alegre: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1998.

WEBER, Max. A "Objetividade" do Conhecimento nas Ciências Sociais. In COHN, Gabriel. **Weber: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

WENDZEL, Robert L. **Relações internacionais: o enfoque do Formulador de Políticas**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

WILHELMY, Manfred. **Política internacional: enfoques y realidades**. Buenos Aires: GEL, 1988.

WORLD BANK. **Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization**. Disponível em: www.worldbank.org/gep2007

ENTREVISTAS/DEPOIMENTOS

AGNELLI, Roger. Diretor Presidente da Companhia Vale do Rio Doce. Depoimento concedido ao autor. Rio de Janeiro, 2006.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Diplomata de carreira, Ministro das Relações Exteriores nos governos Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva. Depoimento concedido ao CPDOC em 1997, 37 p. dat.

BARBOSA, Rubens. Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

COSTA e SILVA, Alberto da. Diplomata de carreira (aposentado). Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 2006.

DANESE, Sérgio França. Diplomata de carreira. Entrevista concedida ao autor. Argel, Argélia, 2007.

DIPLOMATA NÃO IDENTIFICADO – A (Diplomata N/I - A). Entrevista concedida ao autor. Luanda, Angola, 2006.

DIPLOMATA NÃO IDENTIFICADO – B (Diplomata N/I - B). Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 2006.

DIPLOMATA NÃO IDENTIFICADO – C (Diplomata N/I - C). Entrevista concedida ao autor. Luanda, Angola, 2006.

DRUMMOND NETO, Herbert de Magalhães. Diplomata de carreira. Entrevista concedida ao autor. Brasília, 2006.

FIGUEIRA, João Carlos Araújo. Gerente Executivo da Área Internacional – Américas, África e Eurásia - da Petrobras. Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 2006.

FONSECA Jr., Gelson. Diplomata de carreira. Entrevista concedida ao autor, Madri, Espanha.. São Paulo, 2006.

LAFER, Celso. Ministro das Relações Exteriores nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso. Entrevista concedida aos pesquisadores do CPDOC Paulo S. Wrobel e Alexandra de Mello e Silva, publicada na revista *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 12, 1993, p. 271-284.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Diplomata de carreira (aposentado) foi Ministro das Relações Exteriores no governo Fernando Henrique Cardoso. Entrevista concedida ao autor. Rio de Janeiro, 2006.

MACIEIRA, Luciano Helmold. Diplomata de carreira, Chefe da Divisão de África II do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida ao autor. Brasília, 2007.

MELLO, Fernando Affonso Collor de. Presidente da República (1990-92). Entrevista concedida ao autor. Maceió, 2006.

MELO, Paulo Lacerda de. Vice-Presidente da Construtora Norberto Odebrecht S/A. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

NAMUR, Carlos Fernando. Presidente da Camargo Correa Internacional. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Kywal de. Diplomata de carreira. Entrevista concedida ao autor. Díli, Timor-Leste, 2006.

PIMENTA, Fernando Jacques de Magalhães. Diplomata de carreira, Chefe do Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores. Entrevista concedida ao autor. Brasília, 2006.

PINHA, Amauri R. Diretor da Área Internacional da Camargo Correa. Entrevista concedida ao autor. Luanda, Angola, 2006.

RAMOS, Pedro Paulo B. de Leoni. Secretário de Assuntos Estratégicos no governo Collor. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

RANGEL, Humberto Campos. Diretor de Desenvolvimento de Negócios da Odebrecht Angola Lda e Odebrecht Serviços no Exterior, Ltd. Entrevista concedida ao autor. Luanda, Angola, 2006.

REZEK, José Francisco. Ministro das Relações Exteriores no governo Collor. Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

RICUPERO, Rubens. Diplomata (aposentado). Entrevista concedida ao autor. São Paulo, 2006.

ROSA, José Rubens De La. Diretor Geral da Marcopolo S/A. Entrevista concedida ao autor. Caxias do Sul, 2006.

SARNEY, José. (José Ribamar Ferreira de Araújo Costa) Presidente da República (1985-90). Entrevista concedida ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Brasília, 1999.

SILVA, Hercules Tadeu F. da. Diretor Geral da Petrobras Internacional Braspreto, BV – PIB BV. Entrevista concedida ao autor. Luanda, Angola, 2006.