

ADJUSTMENT CHANGES: A POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA¹

Cláudio Oliveira Ribeiro

RESUMO

O artigo analisa a política externa adotada pelo Brasil em relação à África no período posterior à Guerra Fria. Por tratar-se de um tema permanente na agenda diplomática brasileira há décadas, as relações entre o Brasil e a África assumiram um papel de destaque no quadro da política externa do governo Lula. Queremos compreender seus significados e as possibilidades que se abrem para o Brasil no continente africano. Fazemos isso ressaltando a dinâmica político-comercial entre o país e os parceiros africanos, e mobilizamos as seguintes variáveis de análise: as ações diplomáticas e o fluxo de comércio estabelecido pelo Brasil com os países africanos localizados na região da África subsaariana. Como principal argumento, defende-se que o término da Guerra Fria implicou transformações substanciais na agenda diplomática brasileira, afetando diretamente o relacionamento do Brasil com os parceiros africanos. Desse modo, sustenta-se que as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, com acentuado declínio entre as décadas de 1980 e 1990 e recuperação e possível adensamento a partir da gestão Lula. O trabalho divide-se em quatro partes. Na primeira, apresenta-se um quadro geral das relações entre o Brasil e a África no período anterior à década de 1980. Em seguida, enfoca-se 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 terceiro tópico dá atenção às potencialidades abertas para o Brasil no continente africano, enfocando as diretrizes e propostas da política externa desenvolvida pelo governo Lula. A última sessão procura sintetizar os argumentos desenvolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: Política externa; agenda diplomática; relações comerciais; Brasil; África.

I. INTRODUÇÃO

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, procurando ressaltar a dinâmica político-comercial entre o país e os parceiros africanos. Desse modo, procura-se demonstrar, com base proposta metodológica apontada por Hermann (1990), que as relações Brasil-África têm se caracterizado por um movimento de intensidade variável, que reflete os ajus-

tes (*adjustment changes*) da agenda diplomática brasileira no período posterior à Guerra Fria.

O período selecionado justifica-se pela ocorrência de dois aspectos decisivos para a formulação e, conseqüentemente, para a análise da política externa africana 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 União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e apressaram o fim da Guerra-Fria (NEY JR., 1997; HALLIDAY, 1999.). A partir de então, o sistema internacional passa a operar de forma indefinida, impondo tanto novos constrangimentos quanto novas perspectivas para inserção internacional do Brasil.

Quanto ao segundo aspecto, é fato que, no mesmo período, são observadas alterações e redefinições importantes na política externa bra-

¹ O autor agradece às sugestões realizadas pelos pareceristas deste artigo, que é, com modificações, uma versão do texto apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), ocorrido em 2007, em Brasília.

sileira, boa parte delas oriundas das próprias mudanças registradas na ordem mundial no período posterior à Guerra Fria. Tais mudanças são marcadas pela nova ordem internacional, que passa a ser configurada pela hegemonia mundial lograda pelos Estados Unidos e pelo processo de globalização das relações econômicas após a superação do sistema bipolar. No período analisado, como se pretende demonstrar, as ações da Chancelaria para a África enquadram-se num processo de mudança em que as relações do Brasil com os países africanos caracterizam-se por ajustes na política externa tradicionalmente desenvolvida para o continente africano.

Para tanto, o trabalho divide-se em quatro partes. Na primeira, apresenta-se um quadro geral das relações Brasil-África no período anterior à década de 1980. Em seguida, enfoca-se 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 terceiro tópico centra atenção nas potencialidades abertas para o Brasil no continente africano, enfocando as diretrizes e propostas da política externa desenvolvida pelo governo Lula. A última sessão procura sintetizar os argumentos desenvolvidos.

II. RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: ANTECEDENTES DIPLOMÁTICOS E COMERCIAIS

Em que pese o fato de o Brasil ser o segundo país com maior população negra, 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 dava-se apenas em função do interesse brasileiro pelo norte da África, onde o país, desde 1861, mantinha instalado um consulado. Nesse 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 deslocaram-se, com nitidez, do Oceano Atlântico para a Bacia do Prata, num processo de regionalização da política externa (SILVA, 1989).

A percepção de que a África poderia representar uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira emerge de forma emblemática somente na década de 1960, no quadro da Política Externa Independente, inaugurada pelo governo

Jânio Quadros (QUADROS, 1961). Essa noção surge respaldada por debates acadêmicos que já se realizavam durante o governo Juscelino Kubitschek, protagonizados por intelectuais como Gilberto Freyre, que defendiam a constituição de uma comunidade luso-tropical no espaço atlântico (FREYRE, 1958; 1960; GONÇALVES, 1994). Naquele período, entretanto, a ratificação pelo Brasil do Tratado de Amizade e Consulta obscurcia a temática africana e relegava-a à esfera das questões lusitanas.

Assim, ao longo da segunda metade do século XX, a dimensão das potencialidades africanas foi sendo incorporada 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 Estados Unidos e opor-se às limitações impostas pela clivagem Leste-Oeste da Guerra Fria. Em meio ao processo de descolonização que se realizava no mundo afro-asiático, o Brasil identificava na África a possibilidade de arranjos diplomáticos capazes de possibilitar-lhe um posicionamento diferenciado no cenário internacional (JAGUARIBE, 1958; BITELLI, 1989).

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 Estados Unidos 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, altamente insulado, no caso brasileiro (CHEIBUB, 1985; LIMA, 2000; LIMA & SANTOS, 2001), correspondendo a uma política que guarda em si consistência e cálculos estratégicos. Caracterizou-se, então, um capítulo importante na busca brasileira por novos parceiros políticos e econômicos internacionais e, ao mesmo tempo, um espaço para a conquista de maior autonomia no quadro das relações internacionais da época (SARAIVA, 1994).

Desse ponto de vista, a política africana do Brasil seguia o comportamento universalista de sua 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 (PINHEIRO, 1988).

Somente a partir década de 1970, 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 Económica Européia, que se concretiza em 1985 (FREIXO, 2001).

Neste período, sob os governos militares Emílio Garrastazu Médici (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 portuguesas².

Contando com a presença de empresas brasileiras, como a Petrobrás, por meio da subsidiária Braspetro, e a Construtora Norberto Odebrecht³,

² É importante registrar que, ainda que sob governo militar, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola em 1975, à época sob o governo do Movimento Popular de Libertação da Angola (MPLA), de orientação marxista-leninista.

³ Em relação à participação da construtora Odebrecht, é relevante mencionar o fato de que foi uma das poucas instituições privadas brasileiras que mantiveram suas ope-

operando no continente africano, o 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. No mesmo período, as importações originadas do continente africano registram o expressivo crescimento de 300,2%, avançando de US\$ 169 903 000 para US\$ 679 998 000⁴ (SANTANA, 2003).

III. POLÍTICA AFRICANA: AJUSTES E FRAGILIZAÇÃO

Depois de um período marcado por um visível dinamismo diplomático, caracterizado pelo "pragmatismo ecumênico responsável" no qual se destacava uma ativa política em direção à África e uma constante participação nas agendas do mundo em desenvolvimento, que acompanhou a grande expansão do modelo de industrialização e exportação de manufaturados dos anos 1970, com forte crescimento econômico, as mudanças, tanto de âmbito doméstico quanto externo, inferiram negativamente sobre a atuação externa brasileira. A política externa do Brasil foi compelida a reagir às investidas do exterior, e, por não as poder prevenir ou controlar, viu-se obrigada a assumir uma postura reativa e defensiva.

No processo de transição do regime militar, a Nova República herda o grave problema da dívida externa, que debilitava sensivelmente o relacionamento externo brasileiro⁵. Sua renegociação co-

rações em Angola após o início da guerra civil. Estabelecendo uma relação sem igual com o governo do MPLA, essa empresa teve funcionários seqüestrados, aviões destruídos e um sem-número de embates no território angolano. Sua própria atividade em Angola ainda hoje é pouco explorada pelos pesquisadores, sendo merecedora de investigações mais sistemáticas e aprofundadas. Um dos poucos relatos existentes sobre a atuação da Odebrecht em Angola consta em Hazin (1997).

⁴ Nesse período, as exportações brasileiras para o continente africano caracterizam-se pela venda de produtos industrializados, como tratores, caminhões e ônibus, entre outros.

⁵ Entre o final da década de 1970 e o início da década de 1980, o contexto internacional foi extremamente desfavorável para o conjunto dos países em desenvolvimento, e, conseqüentemente, para uma das premissas básicas da política externa brasileira em sua vertente Sul-Sul. O preço

ADJUSTMENT CHANGES

loca 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 superavit co-

mercial 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 (Quadro 1).

QUADRO 1 - 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	91,0	10,9	102,0
1985	96,8	9,3	106,1
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 do Brasil.

No país, à estagnação do nível de atividade somaram-se graves desequilíbrios macroeconômicos: entre a década de 1980 e início dos anos 1990, a taxa de crescimento médio da economia brasileira foi claramente baixa (2,1% ao ano), sendo que o setor industrial, a principal locomotiva do crescimento econômico desde o governo Juscelino Kubitschek, foi particularmente atingido,

tendo sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) diminuída de 33,7% em 1980 para 29,1% no início da década seguinte. 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 instabilidade⁶ (Quadro 2).

QUADRO 2 - 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 ¹	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	1 037	1 783
Déficit público primário ¹	-	-	-	-1,7	-4,2	-2,6	-1,6	1,0	-0,9	1,0
Déficit público operacional ¹	-	5,9	6,6	3,0	2,7	4,4	3,6	5,5	4,8	6,9
Déficit público nominal ¹	-	12,5	15,8	19,8	23,3	28,6	11,3	32,3	53,0	83,1

FONTE: IBGE (2000).

NOTA: 1. Como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

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 brasi-

leira de US\$ 37,7 bilhões entre 1979 e 1983. Registra-se, além disso, a ocorrência da alta das taxas de juros internacionais: nos Estados Unidos, a taxa básica de empréstimos

Nesse contexto, o diálogo Norte-Sul, tradicionalmente pautado pela articulação do Grupo dos 77, no contexto da bipolaridade Leste-Oeste, adquiriu um tom dissonante em relação ao Sul. As acusações do Norte quanto ao cumprimento dos direitos humanos, às pressões para adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo, à imigração ilegal, aos conflitos regionais e à democratização ditam a agenda e condicionam as negociações internacionais do país.

Conseqüentemente, não resta outra opção à diplomacia brasileira que não o 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 1980, 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 caracterizari-

am pela adoção dos padrões internacionais de normas de proteção do trabalho, dos direitos humanos, do meio-ambiente, dos inventos, dos consumidores, entre outros. Esses foram somados a condicionamentos tradicionais, como os referentes à segurança e à exploração da Amazônia.

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 político, financeiro e comercial, tornando-se incapazes de suprir as demandas nacionais para a ampliação das exportações. Essa percepção é 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 1970 e, mais substancialmente, na de 1980, registram uma retração na participação no comércio mundial (Quadro 3), ao mesmo tempo em que há um aumento expressivo do endividamento externo (Quadro 4).

QUADRO 3 - 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 *apud* Sennes, 2003, p. 78.

QUADRO 4 - 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: World Bank (1995).

bancários sobe de 5,7% em 1975 para 18,8% em 1984, sendo que a taxa *libor* e a *prime rate* atingiram, respectiva-

mente, 16,4% e 21,5%, no ano de 1980. Em conseqüência, o pagamento de juros sobre a dívida externa brasileira pas-

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.

A crise no comércio exterior africano, ressalte-se, é particularmente severa. Embora se registre que seu arrefecimento processe-se ao longo

da década de 1950, é precisamente entre as décadas de 1980-1990 que sua participação no fluxo internacional de comércio diminui mais expressivamente (Quadro 5). 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 consequência, 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.

QUADRO 5 - ÁFRICA¹: PARTICIPAÇÃO NAS IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES MUNDIAIS (EM %)

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: Elaborado a partir de Unctad (1999, p. 35).

NOTA 1: Exclusive Oriente Médio.

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 porque os Estados africanos não são capazes de favorecer um intercâmbio político e comercial satisfatório. 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, o Brasil passa a perder espaço no continente africano.

Os esforços diplomáticos do país são concentrados no espaço sul-americano, onde a agenda seria sensivelmente pautada pela idéia de integração regional. Como resultado, 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

sou de US\$ 2,7 bilhões em 1978 para US\$ 11,4 bilhões em 1982. Nesse ínterim, 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 dispa-

rada da inflação. Assim, não seria incorreto deduzir que a crise dos anos 1980 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.

⁶ Nesse período, a taxa de inflação medida pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) atingiu o patamar médio de 438% ao ano.

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 cho-

ques do petróleo e pela dívida, bem como pelo surgimento de novas áreas dinâmicas entre os países recentemente industrializados - NIC's: Hong Kong, Coréia, Cingapura e Taiwan (Quadro 6).

QUADRO 6 - BRASIL E NIC'S ASIÁTICOS: INDICADORES SOBRE PRODUÇÃO, RENDA E PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL (EM %)

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).

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. 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, de financiamento e de

tecnologia. Como demonstra o Quadro 7, 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 e 1980 para 3,31% entre 1981 e 1985, e menos de 2% e 1%, respectivamente, entre a segunda metade da década de 1980 e o início da década de 1990.

QUADRO 7 - 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 e Stumpo (1996, p. 10)

Por conseqüência, a percepção governamental é a de que o crescimento "generalizado" vivenciado no período militar arrefece-se e torna-se, claramente, desigual. Alguns países crescem sensivelmente mais do que outros e os processos de diferenciação acentuam-se. Entre as potências, consolida-se a afirmação do Japão e da Comunidade Econômica Européia e, com isso, o universo econômico torna-se multipolar; também, há a 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 (Quadro 8).

QUADRO 8 - INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ÁFRICA, 1985-1990 - US\$ BILHÕES

Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %
1985	2,02	--	7,89	1,73	--	13,16
1986	0,94	-53,33	4,22	0,69	-60,09	4,92
1987	1,06	12,24	4,04	0,53	-23,47	3,52
1988	1,12	6	3,32	0,65	22,21	4,43
1989	0,97	-13,97	2,81	0,55	-15,15	3
1990	1,01	4,81	3,22	0,58	5,39	2,8

FONTE: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Já no início dos anos 1990, as relações Brasil-África 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, uma vez que os Estados africanos haviam favorecido ao Brasil a possibilidade de acesso a novos mercados e o apoio nos fóruns internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Contribuem para esse processo, de forma conjugada, fatores econômicos e políticos. No primeiro caso, destaca-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 conseqüência, dos postulados que orientavam a diplomacia brasileira no âmbito das relações Sul-Sul.

A menor importância comercial dos países africanos não chegou a eliminar as perspectivas da política externa brasileira para esse continente. Se as expectativas econômicas e comerciais viram-se frustradas, o mesmo não se pode dizer em relação ao lugar ocupado pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e pelo próprio Atlântico Sul, na diplomacia brasileira. A instauração do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), durante o governo José Sarney, em 1989, e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁷, em 1996, na gestão Itamar Franco, nesse sentido, não podem deixar de ser

⁷ A CPLP foi oficialmente criada em 17 de julho de 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 Príncipe, registrando-se a inclusão do Timor Leste, em 2002.

vistos como resultado de iniciativas do governo brasileiro que, em 1999, protagoniza o primeiro encontro dos Chefes de Estado dos Países de Língua Portuguesa. Quanto ao Atlântico Sul, com a constituição da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul⁸ (Zopacas), também na administração Sarney, 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.

Em todo caso, o cômputo geral das relações Brasil-África subsaariana após a Guerra Fria indica que foi atribuída a elas uma dimensão de menor relevância para a inserção internacional do país, sobretudo quando comparada ao período do regime militar. Esse fenômeno, entretanto, não pode ser 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.

Os ajustes realizados sobre a política externa brasileira para o continente africano denotam, assim, o processo de reorientação em que ingressa a diplomacia brasileira frente ao cenário internacional das décadas de 1980 e 1990, marcado pelo fim da polarização estabelecida entre os Estados Unidos e a 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.

Ao longo da década de 1990, observa-se uma nova postura internacional do país no que diz respeito à adesão a regimes internacionais e arranjos cooperativos, ganhando relevância a política regional em direção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). As principais mudanças foram observadas na área de segurança, culminando na assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, nas relações econômicas externas, no novo posicionamento assumido nos temas do meio ambiente e dos direitos humanos, bem como no aprofundamento da integração regional.

Nesse cenário, verifica-se que a diplomacia brasileira, ao logo do governo Fernando Henrique Cardoso, passou a estar comprometido com a modelagem de uma nova inserção internacional, particularmente orientada por uma maior aproximação econômico e comercial com os países desenvolvidos, tidos como os únicos capazes de garantir ao Brasil o ingresso no eixo dinâmico da economia globalizada (Quadro 9). 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. Sinal disso é que, a despeito do fato de vários países africanos registrarem, entre 1993-2002, uma taxa de crescimento econômico geral de 3,7%, contra menos de 1,0% em anos anteriores, não se observa mudança substancial na conduta diplomática brasileira para a região⁹ (Quadro 10).

QUADRO 9 - BRASIL: EXPORTAÇÕES POR BLOCOS ECONÔMICOS (EM %)

ANO	ESTADOS UNIDOS ¹	ÁSIA ²	UNIÃO EUROPEIA	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: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

NOTAS:

1. Inclusive Porto Rico;
2. Exclusive Oriente Médio.

⁸ A constituição da Zopacas tinha por objetivo essencial ocupar o vazio estratégico representado pelo Atlântico Sul. Sua principal função seria a de evitar que a região pudesse vir a se tornar foco de conflitos, como o que havia ocorrido em 1982, com a crise das Malvinas; e mesmo de projeção

da frota soviética no Atlântico Sul, após a instalação de regimes pró-comunistas nas ex-colônias portuguesas da África.

⁹ Ainda que tais resultados econômicos permaneçam aquém dos níveis considerados desejáveis, dadas as demandas e necessidades a serem superadas, são sinais claros de

QUADRO 10 - ÁFRICA: INGRESSO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (IED), 1996-2002

	1991-96 ¹	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	1 079 083	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

FONTES: Elaborado a partir de Unctad, (2003), anexo, tabela B.1.

NOTA: 1. Média anual.

Nesse sentido, a agenda externa do governo Fernando Henrique Cardoso 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 a projeção internacional do país nos temas e cenários dos mais distintos. Ao longo dos oito anos, o governo trabalhou na negociação e assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, e ainda em temas como desarmamento, terrorismo, meio ambiente, direitos humanos e 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, a integração hemisférica e negociações da ALCA, alianças no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e o desenvolvimento de programas de cooperação para

a ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, como a China e o Japão.

O conjunto de ações descritas revelou resultados positivos para o Brasil, que passou a ser considerado como país merecedor de maior confiança no tabuleiro internacional. Sinal disso é que a atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED), pelo país, tornou-se um dos aspectos mais significativos desse período. Como ilustra o Quadro 11, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, 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.

reaquecimento econômico. No decurso dos últimos anos, as taxas de crescimento ultrapassaram os 8% em três países (Lesoto, 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 favorável ao aumento dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED).

QUADRO 11 - 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	193 224	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 (2003), anexo, tabela B1.

Às expectativas do governo, no entanto, somaram-se dados macroeconômicos negativos. Ao longo dos dois mandatos, a debilidade do crescimento econômico observado no Brasil (Quadro 12) revelou-se um impeditivo às pretensões diplomáticas do país. Ainda que, ao longo da década de 1990, 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 1990 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 1980, quando a economia brasileira cresceu em média 2,2% ao ano, constata-se os anos 1990 como uma década em que a economia esteve claramente comprometida. 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.

QUADRO 12 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB NO BRASIL E EM PAÍSES SELECIONADOS, 1991-2002 (EM %)

	1991-93	1994-98	1999-02	1994-02
Brasil	1,9	3,2	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: World Bank (2006, p. 30).

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, viu-se constrangida pela falta de recursos financeiros, e mesmo humanos, para exercer uma política exterior que fosse, ao mesmo tempo, hemisférica e global, optando 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 e Moçambique) e pela consolidação da CPLP.

Como visto no Quadro 13, as relações comerciais Brasil-África, a despeito do crescente volume das importações (que, entre o primeiro e o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, 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.

QUADRO 13 - INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-ÁFRICA*, 1995-2002 - US\$ BILHÕES

Ano	EXPORTAÇÃO			IMPORTAÇÃO		
	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %	US\$ F.O.B.	Var. %	Part. %
1995	1,59	17,54	3,41	1,2	10,13	2,36
1996	1,53	-3,71	3,2	1,7	43,18	3,17
1997	1,52	-0,46	2,87	2,0	18,03	3,34
1998	1,65	8,62	3,23	1,8	-8,83	3,15
1999	1,34	-19,06	2,78	2,2	22,25	4,51
2000	1,35	0,78	2,44	2,9	30,72	5,21
2001	1,99	47,64	3,42	3,3	14,58	5,99
2002	2,36	18,8	3,91	2,7	-19,67	5,66

FONTE: Elaborado a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

NOTA: 1. Exclusive Oriente Médio.

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. A redução de diplomatas¹⁰, o contínuo declínio das relações comerciais e a concentração

de relações com os Palop¹¹ e com a África do Sul revelam uma tendência geral de declínio das rela-

¹⁰ 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. 217-218).

¹¹ Sinal disso é que os PALOP são os maiores beneficiários da cooperação técnica internacional brasileira, observando-se que países latino-americanos seguem a uma distância considerável, como segundo lugar no tocante aos recursos aplicados. 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. Por outro lado, vale ressaltar a permanente participação de tropas brasileiras nas missões de Paz coordenadas pela ONU em países africanos de língua oficial portuguesa, como é o caso da Primeira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEN I).

ções diplomáticas que se torna mais nítida com a decisão, ao longo da gestão Fernando Henrique Cardoso, de fechamento dos postos diplomáticos em Adis Abeba (Etiópia), Dar es Salam (Tanzânia), Iaundê (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.

Nesse contexto, percebe-se que 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. A partir de então, a diplomacia brasileira trabalha no sentido de: a) atualizar a agenda externa do país, em consonância com o momento internacional; b) redefinir as relações com os Estados Unidos, superando os contenciosos então existentes e c) retirar da política internacional brasileira o seu caráter "terceiro-mundista" (HIRST & PINHEIRO, 1995).

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 Estados Unidos 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. Nesse aspecto, é forçoso reconhecer que, com raras exceções, as relações comerciais Brasil-África estiveram quase sempre apoiadas por projetos de agências estatais. Fato que tem fragilizado a promoção de uma política africana de maior vulto. A institucionalização da CPLP durante o governo Cardoso revela-se, assim, emblemática. A promoção e constituição da Comunidade ocorrem estritamente no âmbito da esfera diplomática, que passa a conferir aos Países um papel prioritário no desenvolvimento da política externa para o continente africano.

O peso do continente africano na agenda diplomática brasileira, entretanto, viria alterar-se com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Como será analisado nos próximos tópicos, a partir de 2003 os países africanos serão mercedores de maior atenção e investimento diplomático brasileiro. A política africana

do Brasil sofre, a partir de então, um ponto de inflexão, voltando os parceiros africanos a ocupar um lugar de destaque na agenda internacional do Brasil.

IV. POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: AJUSTES E INOVAÇÕES

Em que pese a apreensão de vários setores políticos e econômicos (tanto em plano doméstico quanto externo), a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República não chegou a alterar de forma substantiva a condução da política macroeconômica brasileira (PAULANI, 2003). O governo Lula manteve os parâmetros econômicos da gestão Fernando Henrique Cardoso - 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 desse "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, imporia o esforço de criar-se 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 o governo Cardoso, que 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 Internacionais, o governo Lula promoveu mudanças significativas na política externa do país. Em grande medida pelo fato desses atores serem, historicamente, favoráveis à aproximação política e comercial do Brasil com o conjunto de países em desenvolvimento.

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 Grupo dos 20 países mais industrializados do mundo (G-20) nas negociações da OMC; o fortalecimento do multilateralismo, com a reforma da ONU 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, os países árabes e a América Central (incluindo o Caribe) e o desenvolvimento das relações com parceiros tradicionais (Estados Unidos, Europa e Japão), além de China e Rússia.

Como observa Lima, tais mudanças derivam 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" (LIMA, 2003). 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 Estados Unidos em plano global, a ordem econômica ainda guarda possibilidades mais pluralistas, pois, com a criação do euro, a União Européia e sua moeda fortalecem-se, e, conseqüentemente, o poder do dólar enfraquece-se.

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 legitimar-se, pois a tentação imperial é permanente, e isso, simultaneamente, estimula o investimento das demais potências (*idem*).

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

férico como forma de ampliar seu poder de influência no âmbito internacional a partir de uma agenda ativa e de um comportamento protagonista.

As prioridades externas seriam, assim, a consolidação e possível ampliação do Mercosul e a integração sul-americana, concebidos como um espaço para a promoção internacional brasileira. 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" (AMORIM, 2003). Assim, tomou 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.

Paralelamente, organizaram-se esforços para a 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 esses 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 a Índia 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 com vistas à constituição de uma zona de livre comércio entre Mercosul-União Aduaneira da África Austral e Mercosul-Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.

Como será visto mais adiante, no Atlântico, a política em direção ao continente africano tornaria-se prioridade. Sinal disso é que, durante seu primeiro mandato, o Presidente Lula realizou seis viagens ao continente africano, visitando um total de 20 países (Quadro 14). Fato substancialmente considerável, sobretudo quando comparado aos governos predecessores que, em seu conjunto, não registraram mais do que sete viagens presi-

denciais a países desse continente (Quadro 15).

QUADRO 14 - VIAGENS PRESIDENCIAIS AO CONTINENTE AFRICANO, 2003-2006

ANO	MÊS	PAÍSES VISITADOS
2003	Novembro	São Tome e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul
2003	Dezembro	Egito e Líbia
2004	Julho	São Tome e Príncipe, Gabão e Cabo Verde
2005	Abril	Camerun, Nigéria, Gana, Guiné Bissau e Senegal
2006	Fevereiro	Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul
2006	Novembro	Nigéria

FONTE: Elaborado a partir de Garcia (2007) e Brasil (2009).

QUADRO 15 - VIAGENS PRESIDENCIAIS AO CONTINENTE AFRICANO, 1985-2002

GOVERNO	ANO	PAÍSES VISITADOS
Sarney	1989	Angola
Collor	1991	Angola, Zimbábue, Moçambique e Namíbia
Itamar Franco ²	-	-
Cardoso ³	1996	Angola e África do Sul

FONTE: Elaborado a partir de Garcia (2007) e Brasil (2009).

NOTAS:

1. Não houve mais do que uma viagem a cada país;
2. Não realizou nenhuma viagem;
3. Considerados os dois mandatos (1995-99; 1999-2003).

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 ao longo das décadas de 1980 e 1990: adensamento das relações com as grandes potências (com destaque para os Estados Unidos) 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 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 protagonista 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. Esse ativismo do governo Lula também se traduziu na formação do G-20 e do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). 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 japonês.

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 "igualitá-

ria". Quanto ao IBAS, 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). Ou seja, o governo trabalha na construção de arranjos cooperativos entre países emergentes de relevo com o propósito de adensar tanto as dimensões políticas quanto de comércio internacional, na busca por novas estratégias de atuação frente às economias centrais.

Nos dois casos, depreende-se que o governo segue uma mesma proposta: articular uma agenda comum entre o grupo de países exportadores agrícolas do mundo em desenvolvimento em favor de uma maior liberalização do comércio para a agricultura e, portanto, contrária aos subsídios agrícolas. 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.

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 dar-se-ia para conseguir acesso a mercados e a investimentos, além da conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

V. RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA: UM PONTO DE INFLEXÃO

A despeito da continuidade observada no plano econômico, a política externa do governo Lula é um dos setores que melhor reflete 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 a ser encarado como uma das áreas

de maior investimento, em termos diplomáticos, do governo, que, ao longo do primeiro mandato, não apenas tornou prioritária a reabertura dos postos diplomáticos fechados durante a administração anterior, como ainda os ampliou, no continente africano.

Desse modo, nos quatro primeiros anos, o governo Lula reabriu embaixadas desativadas na gestão Cardoso 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 Ministério das Relações Exteriores para assegurar a ampliação da presença brasileira no continente africano; merecendo destaque o desmembramento do Departamento da África e do Oriente Médio, que veio dar lugar à reativação de um Departamento voltado exclusivamente para o continente africano. Nesse ponto, também se ressalta a criação da Divisão da África-III (DAF-III), que veio juntar-se às duas divisões já existentes (DAF-I e DAF-II), uma vez que se ampliou o lugar ocupado pelos Estados africanos no quadro administrativo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o emprego de um número maior de funcionários e de repasse de recursos. 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.

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 singular quando considerada a condução da política africana pelo atual governo. Desse modo, verifica-se que há ajust-

tes consideráveis na agenda diplomática brasileira, que passa a privilegiar regiões e parcerias até então não valorizadas pelas gestões anteriores. Além disso, observa-se que a execução da política externa brasileira para a África distinguiu-se da prática desenvolvida pelos governos predecessores, que enfocaram sobremaneira as relações do Brasil com os Palop. Na atual gestão, verifica-se um 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 a apenas uma sub-região ou um organismo multilateral, como a CPLP¹². Sem desconsiderar as parcerias tradicionais, intenta-se favorecer o estreitamento das relações do Brasil com organismos regionais africanos (como a União Africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (Nepad), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), União Aduaneira da África Austral (SACU) e Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)) de modo a aproveitar as possibilidades políticas e econômicas no âmbito da cooperação Sul-Sul¹³.

Por esse prisma, é correto considerar que, apesar da aparente fragilidade do relacionamento comercial afro-brasileiro, com participação marginal no intercâmbio comercial do país ao longo da década de 1990, o continente africano ainda detém uma posição privilegiada para o Brasil. 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.

¹² Dado ratificado pela assinatura, em 26 de abril de 2006, do Memorando de Entendimento entre Brasil e Gana para a instalação, em Acra, do Escritório Regional da Embrapa na África.

¹³ Neste aspecto, ressalta-se a iniciativa brasileira que levou à promoção da I Cúpula dos Chefes de Estado da África e da América do Sul, em Abuja, na Nigéria, entre 29 de novembro e 1 de dezembro de 2006.

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 brasileiras¹⁴, sobretudo as exportadoras de serviços, que se têm dirigido para a 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. Paralelamente, o Presidente Lula realizou o perdão de 95% da dívida pública que Moçambique tem com o Brasil em 2004 - o que equivale ao perdão de US\$ 315 milhões do total US\$ 331 milhões. O saldo restante, de US\$ 16 milhões, foi re-escalonado¹⁵.

Em Angola, a interação política tem favorecido enormemente as relações comerciais e os investimentos brasileiros no país. O governo Lula ampliou as linhas de crédito ao Estado angolano de modo a atingir uma soma de US\$ 580 milhões no triênio 2005/2007, 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. 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.

Também em 2004, foi negociado um acordo de cooperação na área de transporte aéreo entre o Brasil e Cabo Verde¹⁶, pelo qual se estabeleceu

¹⁴ Entre as empresas brasileiras que estão ampliando ou iniciando sua atuação no continente africano pode-se citar: Adeco Agropecuária, Andrade Gutierrez, Aquamec Equipamentos Ltda., Camargo Corrêa, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Marcopolo S.A., Medabil, Odebrecht, Petrobrás S.A, Symnetics, Volkswagen e Weg S.A.

¹⁵ Negociado desde 2000, o contrato foi assinado somente durante a visita do presidente Joaquim Alberto Chissano ao Brasil, 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, e Cabo Verde e Gabão, cujas dívidas eram de US\$ 2,7 milhões e US\$ 36 milhões, respectivamente.

¹⁶ No continente africano, até então, só a África do Sul possui acordo similar com o Brasil.

vãos diretos entre a Ilha do Sal e Fortaleza. A perspectiva do governo brasileiro é a de que este acordo venha a converter-se na via preferencial de intercâmbio com o Brasil não só com esse país, mas com toda a costa ocidental africana, ampliando o contato e, possivelmente, os fluxos comerciais.

Cabe avaliar, portanto, em que medida tais transformações e oportunidades são ou podem vir a serem 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 se abrem 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 a intensificação do fluxo de comércio e investimentos entre o Brasil e a África.

VI. A DINÂMICA COMERCIAL BRASIL-ÁFRICA

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 dez anos, sendo que apenas nos últimos quatro anos as cifras saltaram de US\$ 2,6 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. Fato que levou o continente africano a ascender, em seu conjunto, à posição de quarto maior parceiro comercial do Brasil, abaixo apenas dos Estados Unidos, Argentina e China.

Considerando estritamente o intercâmbio Brasil-África subsaariana, a África do Sul, a Angola e a Nigéria podem ser identificadas 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, nos dois lados do atlântico. Essa percepção é sobremaneira corroborada ao analisar-se o intercâmbio comercial entre Brasil e o continente africano que, nos últimos anos, dá destaque às relações comerciais com Angola, Nigéria e África do Sul, que juntos representam em média 48% do total das exportações brasileiras para aquele continente e 53% das importações africanas para o Brasil.

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 juntas representam 82% dos valores exportados pelo Brasil para o continente africano 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 (Quadro 16).

QUADRO 16 - EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA A ÁFRICA¹ POR FATORES AGREGADOS, 1985-2006 - US\$ BILHÕES

	VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Operações Especiais
US\$ Bilhões	45,6	8,07	7,22	30,25	0,69
Participação (%)	100,0	17,7	15,8	66,3	0,2

FONTE: Elaborado a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

NOTA: 1. Exclusive Oriente Médio.

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 três anos dessas relações comerciais

possibilita perceber uma continuidade no saldo positivo das relações comerciais brasileiras com Angola (+ US\$ 1,1 bilhão) e África do Sul (+US\$ 2,3 bilhões), porém não com a Nigéria (-US\$ 3,1 bilhões). Chama atenção o saldo positivo da balança comercial brasileira com a Angola, nesse período, 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 caracterização dos produtos exportados pelo Brasil para esses países pode ser observada no Quadro 17.

QUADRO 17 - TOTAIS DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS PARA OS PRINCIPAIS PARCEIROS COMERCIAIS NA ÁFRICA* POR FATORES AGREGADOS, 1985-2006 - US\$ BILHÕES

	VALORES POR CATEGORIAS DE PRODUTOS (US\$ F.O.B)				
	Total	Básicos	Semi-manufaturados	Manufaturados	Operações Especiais
Angola	4,78	0,55	0,10	4,12	0,00
África do Sul	8,59	1,30	0,60	6,68	0,01
Nigéria	8,49	0,16	1,00	7,32	0,01
TOTAL	21,87	2,02	1,70	18,12	0,02
Participação (%)	100	9,20	7,80	82,90	0,10

FONTE: Elaborado a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

NOTA: 1. Exclusive Oriente Médio.

A balança comercial brasileira mantém-se negativa com a Nigéria (Quadro 18). Apesar do notável recuo das importações brasileiras de petróleo desse 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 bolivianas, com os potenciais prejuízos ao abastecimento do mercado brasileiro, poderão adensar ainda mais essas relações comerciais, privilegiando as importações de gás nigeriano, que no biênio 2005/2006 foram inexpressivas.

QUADRO 18 - EVOLUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS IMPORTADOS PELO BRASIL DA NIGÉRIA, 2004-2006 - US\$ BILHÕES

PRINCIPAIS PRODUTOS	2006		2005		2004	
	US\$ (F.O.B)	%	US\$ (F.O.B)	%	US\$ (F.O.B)	%
Óleos Brutos de Petróleo	3,74	96,18	2,61	98,28	3,40	97,15
Gás Liquefeito de Petróleo (GLP)	---	--	0,02	0,63	0,06	1,62
Butano Liquefeito	--	--	0,01	0,48	--	---
Propano em Bruto Liquefeito	---	--	0,00	0,16	0,01	0,15
TOTAL	3,88	100	2,65	100	3,50	100

FONTE: Elaborado a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Em vista dos dados expostos, é possível afirmar que Angola, África do Sul e Nigéria, assim como um crescente número de Estados africa-

nos, voltaram a ocupar um lugar de destaque, não apenas na agenda política, mas também na agenda comercial do Brasil. Nesse aspecto, a promo-

ção de políticas que valorizem investimentos na área energética demonstra-se particularmente relevante para o adensamento das relações Brasil-África. Fato que se torna mais nítido quando avaliado o intercâmbio brasileiro com Angola, África do Sul e Nigéria.

No período analisado, as relações comerciais Brasil-Angola têm sido intensamente favorecidas pelas descobertas *offshore*. Nos últimos anos, a 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. Atento a essas transformações, o Brasil tem buscado forjar projetos político-comerciais, orientando-se pela percepção de que Angola é um parceiro não apenas geográfico e cultural, mas um parceiro economicamente promissor.

Em relação à África do Sul, 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 (PENNA FILHO, 2001). 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, além de base preferencial dos investidores internacionais interessados em atuar na África subsaariana. Por tais motivos, tem sido alvo de atenção brasileira, os investimentos realizados pelo país na construção de uma indústria de combustíveis sintéticos (*synfuel*), altamente desenvolvida, e que utiliza não só as abundantes reservas de carvão, como também o condensado e o gás natural *offshore* de Mossel Bay.

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). Membro da OPEP, a Nigéria é um dos maiores exportadores de petróleo do mundo, tendo a Nigerian National Petroleum Company, empresa estatal de petróleo, como o maior player na indústria petrolífera do país, tanto no upstream

quanto no downstream. 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.

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 conseqüência, 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.

VII. CONCLUSÕES

Considerando 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 pelo conjunto de governos estabelecidos após a Guerra Fria. 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 africana ajusta-se às variações registradas no plano internacional e na própria agenda diplomática brasileira. Desse modo, no período analisado, as relações do Brasil com o continente africano sofreram variações apenas em sua intensidade.

Um, se não o principal condicionante desse fenômeno diz respeito aos impactos gerados pelo término da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim e da superação do mundo bipolar, que implicou em profundas transformações na ordem internacional, e, conseqüentemente, no padrão de atuação internacional dos Estados. Os processos de globalização e trans-nacionalização, 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 re-

pensar, e até mesmo, de redefinir os pressupostos essenciais de suas políticas exteriores. No caso do Brasil, somou-se a essas demandas a necessidade de promover ações capazes de fazer prevalecer suas prioridades e interesses em concomitante à própria ampliação de seu grau de autonomia.

Assim, em seu conjunto, os governos José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tomariam como certa a necessidade de mudanças que garantissem ao Brasil uma participação ativa em plano global. Em que pese a retórica diplomática buscar, repetidas vezes, enfatizar a importância da tradição e da continuidade no processo de formulação da política externa, a análise das relações Brasil-África ao longo desses governos deixa transparecer que o continente africano não seria uma região privilegiada para a política externa brasileira. No plano econômico, o mercado africano representava, em média, apenas 4% das exportações brasileiras, tornando o contexto 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 acirramento da crise internacional na segunda metade dos anos 1980 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 viu-se 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 Petrobrás, 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.

Do ponto de vista político, as ações brasileiras restringem-se à promoção do IILP e da Zopacas. 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.

O retraimento diplomático no âmbito das relações Brasil-África está ligado não apenas à lógica das relações comerciais, pois 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 e imprevisível. Para o Brasil, esse 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.

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. Como afirmaria o então Ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso, o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, sem desconsiderar: "[...] as relações com nossos parceiros econômicos tradicionais na África [...]", as prioridades da política externa traduzem-se 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).

No quadro da política externa brasileira, entre as décadas de 1980 e 1990, o continente africano passou a ser considerado como uma dimensão economicamente deficitária e politicamente e pouco relevante para o governo brasileiro. 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.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, entretanto, trouxe uma nova dinâmica à política exter-

na brasileira. O discurso e a prática diplomática desse governo vieram convergir para a construção de alianças preferenciais com parceiros no âmbito das relações Sul-Sul. Sinal disso é que o continente africano passou a ser encarado como uma das áreas de maior investimento em termos diplomáticos do governo, em que o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores realizaram um roteiro de visitas e acordos sem precedentes. A agenda externa do governo, e, em particular, a política em direção à África, passou a ser um alvo de atenção e acompanhamento constante de representantes do setor privado, interessado em iniciar ou expandir suas atividades no continente africano.

Considerando o discurso diplomático brasileiro, 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 Es-

tado 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, esses 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 esses 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 após a 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 a redefinição da inserção internacional desses 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 um 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 uma vez que sobre ela recai a responsabilidade de adotar as prioridades corretas para consecução dos projetos nacionais em plano externo.

Cláudio Oliveira Ribeiro (professorclaudio@gmail.com) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, C. L. N.** 2003a. O Brasil e o "renascimento africano". *Folha de S. Paulo*, p. A3, 25.mai.
- _____. 2003b. Para Celso Amorim, Brasil vai redescobrir a África. *Entrevista à Agência Brasil*, Brasília, 1.out.
- _____. 2005. Política externa do governo Lula : os dois primeiros anos. *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, n. 4, mar. Disponível em : http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf. Acesso em : 17.nov.2009.
- BIELSCHOWSKI, R. & STUMPO, G.** 1996. 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.
- BITELLI, J. G.** 1989. A política brasileira para a África e a descolonização dos territórios portugueses. In : DANESE, S. F. (org.). *Ensaio de história diplomática do Brasil*. Brasília : Alexandre de Gusmão.
- CHEIBUB, Z. B.** 1985. Diplomacia e Construção Institucional : o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 113-131.
- FREIXO, A.** 2001. *Do 25 de abril à CPLP : a inserção de Portugal nas relações internacionais contemporâneas*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em História Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- FREYRE, G.** 1958. *Sugestões em torno de uma nova orientação para as relações internacionais do Brasil*. São Paulo : Federação das Indústrias de São Paulo.
- _____. 1960. *Uma Política Transnacional de Cultura para o Brasil de Hoje*. Belo Horizonte : UFMG.
- GARCIA, E. V.** 2007. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro : Contraponto.
- GONÇALVES, W. S.** 1994. *O realismo da fraternidade*. As relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek. São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo.
- HALLIDAY, F.** 1999. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre : UFRGS.
- HAZIN, E. A. L.** 1997. *25 anos em 24 horas*. Rio de Janeiro : Gráfica Jornal do Brasil. Depoimento.
- HERMANN, C.** 1990. Changing Course : when Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, Mar., p. 3-22. Disponível em : <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-pubs/Hermann-Changing%20Course%20When%20Governments%20Choose%20to%20Redirect.pdf>. Acesso em : 17.nov.2009.
- HIRST, M. & PINHEIRO, L.** 1995. A política exterior do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 38, n. 1, p. 5-23. Disponível em : <http://www.ebah.com.br/politica-externa-do-brasil-em-dois-tempos-pdf-a26942.html>. Acesso em : 17.nov.2009.
- HUBAND, M.** 2004. *África después de la Guerra Fria*. La promesa rota de un continente. Barcelona : Paidós Ibérica.
- JAGUARIBE, H.** 1958. *O nacionalismo na realidade brasileira*. Rio de Janeiro : ISEB.
- LAMPRÉIA, L. F.** 1995. Apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, n. 76.
- LIMA, M. R. S.** 2000. Globalização, Instituições Democráticas e Política Exterior. WORKSHOP "EL ESTADO DEL DEBATE CONTEMPORÁNEO EN RELACIONES INTERNACIONALES", Buenos Aires, 27-28.jul. Buenos Aires : Universidad Torcuato Di Tella. Mimeografado.

- _____. 2003. Na trilha de uma política externa afirmativa. In : IBASE. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro : IBASE, p. 94-100.
- LIMA, M. R. S. & SANTOS, F.** 2001. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p. 121-149.
- NEY, Jr., J. S.** 1997. *Understanding International Conflicts*. New York : Longman.
- PAULANI, L. M.** 2003. Brasil *delivery* : razões, contradições e limites da política econômica nos primeiros seis meses do governo Lula. In : SEMINÁRIO "A POLÍTICA ECONÔMICA DO NOVO GOVERNO", Vitória, 5-6.jun. Vitória : Universidade Federal do Espírito Santo. Mimeografado.
- PENNA FILHO, P.** 2001. *Do pragmatismo consciente à parceria estratégica* : as relações Brasil-África do Sul (1918-2000). Brasília. Tese (Doutorado em História). Universidade de Brasília.
- PINHEIRO, L.** 1988. *Ação e omissão* : a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- PRATES, D. M. & CUNHA, A. M.** 2004. Ajuste nas contas externas do Brasil : é o fim da vulnerabilidade? In : ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9, Uberlândia. *Anais...* Uberlândia : Sociedade Brasileira de Economia Política. Disponível em : <http://www.sep.org.br/artigo/ixcongresso68.pdf?PHPSESSID=e38bdc3de5b5ee5c50b7a50fb4462232>. Acesso em : 18.nov.2009.
- QUADROS, J.** 1961. Brazil's New Foreign Policy. *Foreign Affairs*, v. 40, n. 1, p. 19-27. Disponível em : <http://www.history.umd.edu/Faculty/DWilliams/Spring07/HIST251/quadros.pdf>. Acesso em : 18.nov.2009.
- SANTANA, I.** 2003. Relações econômicas Brasil-África : a Câmara de Comércio Afro-Brasileira e a intermediação de negócios no mercado africano. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 25, n. 3, p. 517-555. Disponível em : <http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n3/a06v25n3.pdf>. Acesso em : 18.nov.2009.
- SANTOS, J. S.** 2001. CPLP : gênese e instituições. In : SARAIVA, J. F. S. (org.). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) : solidariedade e ação política*. Brasília : IBRI.
- SARAIVA, J. F. S.** 1994. 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 : Universidade de Brasília.
- _____. 1996. *O Lugar da África*. A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 aos nossos dias). Brasília : Universidade de Brasília.
- _____. 2002. O Diálogo Sul-Sul e a CPLP : globalização e desigualdade no mundo pós-11 de setembro (oito pontos para a reflexão). In : SEMINÁRIO "A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP : OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS", Brasília, 28-29.maio. Brasília : Itamaraty. Mimeografado.
- _____. 2004. África e Brasil : o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In : COELHO, P. M. P. & SARAIVA, J. F. S. (orgs.). *Fórum Brasil-África : política, cooperação e comércio*. Brasília : IBRI.
- SENNES, R. U.** 2003. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980 : uma potência média recém-industrializada*. "Coleção Estudos Internacionais". Porto Alegre : UFRGS.
- SILVA, A. C.** 1989. *O vício da África e Outros*. Lisboa : João Sá da Costa.
- VEIGA, P. M.** 1991. *Texto para discussão*, n. 5, FUNCEX, Rio de Janeiro.
- VIGEVANI, T.; CORREA, P. R. & CINTRA, R.** 1999. Globalização e segurança internacional : a posição do Brasil. In : DUPAS, G. & VIGEVANI, T. (orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo : Paz e Terra, p. 53-86.

OUTRAS FONTES

- BRASIL.** PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2009. Sítio de internet da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em : <http://www.presidencia.gov.br/>. Acesso em : 8.dez.2009.
- CEPAL.** 2005. *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. Santiago : Cepal.
- IBGE.** 2000. *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais*. Brasília : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em : <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultent.shtm>. Acesso em : 7.dez.2009.
- OCDE.** 2006. *African Economic Outlook 2005*. Paris : OECD.
- UNCTAD.** 1999. *Handbook of International Trade and Development Statistics*. New York : United Nations.
- _____. 2003. *World Investment Report 2003*. New York : United Nations, 322p. Disponível em : <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=3785&intItemID=2979&lang=1&mode=downloads>. Acesso em : 8.dez.2009.
- _____. 2005. *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. New York : United Nations, 106p. Disponível em : <http://books.google.com/books?printsec=frontcover&vid=ISBN9211126711&vid=LCCN2005481514#v=onepage&q=&f=false>. Acesso em : 18.nov.2009.
- WORLD BANK.** 1995. *World Debt Tables*. Washington, D.C. : World Bank. Disponível em : <http://www.icpsr.umich.edu/cgi-bin/bob/newark?study=8313&path=IDRC>. Acesso em : 7.dez.2009.
- _____. 2006. *Global Economic Prospects 2007 : Managing the Next Wave of Globalization*. Washington, D.C. : World Bank. Disponível em : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2006/12/06/000112742_20061206155022/Rendered/PDF/381400GEP2007.pdf. Acesso em : 18.nov.2009.

ADJUSTMENT CHANGES: BRAZIL'S AFRICAN POLICY DURING THE POST-COLD WAR PERIOD

Cláudio Oliveira Ribeiro

This article analyzes Brazil's foreign policy for Africa during the post-Cold War period. As a permanent theme within the Brazilian diplomatic agenda for decades, Brazil-Africa relations have taken on a salient role within Lula administration foreign policy. We attempt to understand the meanings and possibilities that it opens up for Brazil throughout the African continent. We do this by giving emphasis to the political and commercial dynamics between this country and its African partners, and we employ the following analytical variables: the diplomatic actions and the commercial flows that Brazil has established with African countries of the sub-Saharan region. As our main argument, we maintain that the end of the Cold War brought substantial change within the Brazilian diplomatic agenda, directly affecting Brazil's relationship with its African partners. Thus, we argue that Brazil-Africa relations have been characterized by intensely variable movement, with accentuated decline between the decades of the 1980s and 1990s and recovery and possible intensification during the Lula administration. Our work can be divided into four parts. In the first, we present a general picture of Brazil-Africa relations during the period that precedes the 1980s. This is followed by a focus on the restrictive impact of international economic crises on African and Brazilian realities, seeking to identify their repercussion on Brazilian foreign policy with regard to Africa. The third part looks at possible opening up toward Brazil on the African continent, placing emphasis on the directives and proposals for foreign policy developed by the Lula government. The last section attempts to provide a synthesis of the arguments that have been developed.

KEYWORDS: foreign policy; diplomatic agenda; commercial relations; Brazil; Africa.

ADJUSTMENT CHANGES : LA POLITIQUE AFRICAINE DU BRÉSIL DANS L'APRÈS GUERRE FROIDE

Cláudio Oliveira Ribeiro

L'article analyse la politique étrangère adoptée par le Brésil à l'égard de l'Afrique dans la période postérieure à la Guerre froide. Parce que c'est un thème constant dans l'agenda diplomatique du Brésil depuis des décennies, les relations entre le Brésil et l'Afrique ont joué un rôle prépondérant dans la politique étrangère du gouvernement Lula. Nous voulons comprendre leur signification et les possibilités qui s'ouvrent au Brésil sur le continent africain. Nous faisons cela en mettant en évidence les actions politico-commerciales entre le pays et les partenaires africains, et nous mobilisons les variables suivantes : les actions diplomatiques et les flux d'échanges commerciaux établis par le Brésil avec les pays africains situés dans la région de l'Afrique sub-saharienne. Comme argument principal, nous prétendons que la fin de la guerre froide conduit à un changement substantiel dans l'agenda diplomatique brésilienne, qui affecte directement la relation entre le Brésil et ses partenaires africains. Ainsi, il est soutenu que les relations entre le Brésil et l'Afrique se sont caractérisées par un mouvement d'intensité variable, avec une baisse accentuée entre les années 1980 et 1990 et une récupération et même une consolidation depuis l'administration Lula. L'article est divisé en quatre parties. La première présente un cadre général des relations entre le Brésil et l'Afrique dans la

période antérieure aux années 1980. Ensuite, l'accent est mis sur l'impact restrictif des crises économiques internationales sur la situation en Afrique et au Brésil tout en cherchant à identifier son impact sur la politique étrangère du Brésil vers l'Afrique. Le troisième thème porte son attention sur le potentiel disponible au Brésil sur le continent africain, mettant l'accent sur les politiques et les propositions de politique étrangère mises au point par le gouvernement Lula. La dernière section tente de résumer les arguments présentés.

MOTS-CLÉS : politique étrangère ; agenda politique ; relations commerciales ; Brésil ; Afrique.